Radosław Zych¹

**Nowelizacja z 2018 r. (art. 52 §2a kodeksu wyborczego) na tle
rozważań o gwarancjach realizacji czynnego prawa wyborczego
przez osoby niepełnosprawne. Aspekty praktyczne**

Słowa kluczowe: dane statystyczne, kodeks wyborczy, niepełnosprawni, nowelizacja, praktyczna realizacja

Keywords: statistical data, electoral code, disabled people, amendment, practical implementation

Streszczenie

Przedmiotem rozważań poczynionych w artykule była analiza praktyczna nowelizacji polskiego prawa wyborczego odnoszących się do zagadnienia zapewnienia osobom niepełnosprawnym udziału w procedurze wyborczej. Analizie zostały poddane dane statystyczne (Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2002 r., 2011 r.) akty normatywne z zakresu prawa wyborczego, prawa ubezpieczeń, poglądy doktryny. Rozważania zostały uzupełnione prezentacją przykładów z praktyki realizacji praw wyborczych niepełnosprawnych. Nowelizację Kodeksu wyborczego wprowadzona ustawą z 11 stycznia 2018 r. poprzez dodanie § 2a do art. 52 – moim zdaniem – należy ocenić pozytywnie. Uważam, że polskie prawo wyborcze przyjmuje prawną definicję niepełnosprawności. Artykuł kończy postulat *de lege ferenda*.

¹ ORCID ID: 0000-0002-1221-9136, doktor, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Szczeciński. E-mail: radoslaw.zych@usz.edu.pl.

Abstract

**The Amendment of 2018 (Art. 52 §2a of the Polish Electoral Code)
Against the Background of Considerations on the Implementation of the
Guarantees the Right to Vote for People with Disabilities. Practical Aspects**

The subject of the considerations made in the article was a practical analysis of the amendment to the Polish electoral law relating to the issue of ensuring the participation of disabled people in the election procedure. Statistical data (National Population and Housing Census of 2002, 2011) have been analyzed, also – normative acts in the field of electoral law, insurance law and doctrine views. The considerations were supplemented with the presentation of examples from the practice of exercising the electoral rights of the disabled. The amendment to the Electoral Code made by the Act on 11 January 2018 by adding § 2 a to art. 52 – in my opinion – should be assessed positively. I think that Polish electoral law adopts the legal definition of disability. The article ends with the postulate *de lege ferenda*.

I. Wprowadzenie

Ustawą z 11 stycznia 2018 r.² znowelizowano kodeks wyborczy³ poprzez dodanie § 2 a do art. 52 k. w. Zgodnie z nim: „Jeżeli otrzymujący kartę do głosowania, o której mowa w § 2, będący osobą niepełnosprawną o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych⁴, nie może w związku z tym potwierdzić otrzymania karty do głosowania członek obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wydający kartę do głosowania wraz z przewodniczą-

² Ustawa z 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. poz. 130).

³ Ustawa z 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy (t. j.: Dz.U. 2019, poz. 684, 1504).

⁴ Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t. j.: Dz.U. 2019, poz. 1172, 1495, 1696, 1818).

cym lub zastępcą przewodniczącego stwierdza fakt wydania oraz przyczynę braku podpisu osoby otrzymującej kartę”.

Moim zdaniem, *ratio legis* dla uchwalenia tej zmiany stanowiły aspekty praktyczne. W niniejszym artykule zbadam historyczne dane statystyczne uzyskane na podstawie Narodowego Spisu Powszechnego przeprowadzonego w Polsce w 2002 r. i 2011 r. Ponadto, przeanalizuję wytyczne i sprawozdania Państwowej Komisji Wyborczej z wyborów samorządowych 2018 r., do Parlamentu Europejskiego w 2019 r., do Sejmu i Senatu RP w 2019 r. W swoich ustaleniach wezmę pod uwagę przykłady z praktyki realizacji praw wyborczych osób niepełnosprawnych. Ponadto, uzasadnię twierdzenie, iż polskie prawo wyborcze przyjmuje prawną definicję niepełnosprawności. Zbadam, czy – a jeśli tak, to jakie dokumenty są warunkiem skorzystania przez wyborców niepełnosprawnych z udogodnień wynikających z art. 52 § 2 a kodeksu wyborczego. Ponadto, przeanalizuję podstawy prawne obligujące do ich używania. Przedmiotem rozważań jest ważny i aktualny problem, mający duże znaczenie praktyczne.

II. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011

Już dane z Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r. wskazują, że wśród starszych niepełnosprawnych (zarówno kobiet, jak i mężczyzn) wraz z wiekiem rośnie odsetek osób posiadających orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności⁵. Fakt ten można tłumaczyć postępującymi procesami chorobowymi charakteryzującymi starszy wiek⁶.

Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 r. liczba osób niepełnosprawnych ogółem wynosiła na koniec marca 2011 r. niemal 4,7 mln (dokładnie 4 697,0 tys.). Tym samym liczba osób niepełnosprawnych w Polsce stanowiła 12,2% ludności kraju wobec 14,3% w 2002 r. (blisko 5,5 mln osób niepełnosprawnych w 2002 r.). Udział mężczyzn wśród

⁵ E. Maj, *Sytuacja społeczna oraz prawna ochrona osób starszych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, r. LXXIV, z. 3, s. 191.

⁶ E. Miszczak, *Niepełnosprawność wśród ludzi starszych*, [w:] *Osoby niepełnosprawne w społeczeństwie polskim okresu transformacji*, red. B. Skrętowicz, M. Komorska, Lublin 2008, s. 88.

osób niepełnosprawnych wynosił 46,1% wobec 53,9% dla kobiet. Prawne potwierdzenie faktu niepełnosprawności posiadało w 2011 r. przeszło 3,1 mln osób (dokładnie 3 133,5 tys.). Liczebność zbiorowości osób niepełnosprawnych prawnie i biologicznie (jednocześnie) wynosiła 2 652,0 tys., tylko prawnie – 479,5 tys., tylko biologicznie – 1 565,6 tys. Liczebność osób niepełnosprawnych biologicznie wynosiła 4 217,6 tys.

Osoby niepełnosprawne biologicznie zostały zdefiniowane jako osoby odczuwające ograniczenia zwykłych (podstawowych) czynności życiowych odpowiednich dla ich wieku. Rozróżniano 3 stopnie ograniczenia zdolności do wykonywania czynności podstawowych: całkowicie, poważnie lub umiarkowanie ograniczoną. We wszystkich tych przypadkach niemożność wykonywania ww. czynności musiała trwać lub przewidywano jej trwanie przez okres co najmniej 6 miesięcy.

W porównaniu z wynikami Narodowego Spisu Powszechnego z 2002 r. ogólna liczba osób niepełnosprawnych obniżyła się o 759,7 tys., tj. o 13,9%, zaś liczba osób niepełnosprawnych prawnie zmniejszyła się o 1 316,6 tys., tj. o 29,6%. Natomiast liczba osób niepełnosprawnych tylko biologicznie zwiększyła się o 559,0 tys., tj. o 55,5%.

Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011 (NSP 2011) został przeprowadzony inną metodą niż poprzedni – z 2002 r. W NSP 2011 r. zostały wykorzystane administracyjne bazy danych. Ponadto dane dotyczące niepełnosprawności zostały zebrane w ramach spisu reprezentacyjnego, co oznacza że nie wszystkim Polakom zostały zadane pytania o niepełnosprawność. Dane ze spisu reprezentacyjnego zostały uogólnione na całą populację⁷.

Dane statystyczne z 2011 r. wskazują, że ogółem 1 schorzenie ruchu posiadało 1101781 (478871 mężczyzn, 622910 kobiet); słuchu posiadało ogółem 98981 (54139 mężczyzn, 44842 kobiet) wzroku posiadało ogółem 155433 (77249 mężczyzn, 78184 kobiet); krążenia posiadało ogółem 399298 (216376 mężczyzn, 182922 kobiet); neurologiczne posiadało ogółem 375 299 (193584 mężczyzn, 181715 kobiet⁸). Trzeba przypomnieć, że Komitet Ministrów Rady

⁷ <http://niepelnosprawni.gov.pl/index.php?c=page&id=78&print=1> (16.11.2019).

⁸ Osoby niepełnosprawne biologicznie według płci i posiadanych schorzeń w 2011 r. Dane dostępne w pliku excel na: <http://niepelnosprawni.gov.pl/index.php?c=page&id=78&print=1> (16.11.2019).

Europy w dniu 16 listopada 2011 r. na 1126 posiedzeniu Przedstawicieli Ministrów przyjął Zalecenie dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym⁹. Potwierdzono w nim obowiązek zagwarantowania osobom niepełnosprawnym możliwości korzystania z praw politycznych na równi z innymi członkami społeczeństwa. Podkreślono również, że „w trakcie głosowania trzeba zapewnić dostępne karty wyborcze i udogodnienia”.

III. Praktyka realizacji praw wyborczych niepełnosprawnych

Wielokrotnie w praktyce Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, także w poprzednich kadencjach tego urzędu pojawiał się problem realizacji praw wyborczych osób niepełnosprawnych¹⁰. Z badań przeprowadzonych w 2014 r.¹¹ wynika, że znaczna część wyborców niepełnosprawnych deklaruje zamiar oddania głosu w sposób tradycyjny – blisko 75% osób niepełnosprawnych (mających orzeczenie o niepełnosprawności lub mających problemy ze sprawnością utrudniające udział w głosowaniu) wskazuje głosowanie osobiste w lokalu wyborczym jako preferowany sposób udziału w wyborach, a alternatywne procedury uznawane są najwyraźniej za mechanizm niewątpliwie ważny, ale jednak stosowany jedynie w sytuacji konieczności¹². Tymczasem, trzeba wspomnieć, że do wprowadzenia alternatywnych metod głosowania zachęcał

⁹ Zalecenie CM/Rec (2011)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym (przyjęte przez Komitet Ministrów 16 listopada 2011 r. na 1126 posiedzeniu Przedstawicieli Ministrów), [http://niepelnosprawni.gov.pl/container/dokumenty-miedzynarodowe/dokumenty-rady-europejskiej/Zalecenie%20CM%20Rec\(2011\)14.pdf](http://niepelnosprawni.gov.pl/container/dokumenty-miedzynarodowe/dokumenty-rady-europejskiej/Zalecenie%20CM%20Rec(2011)14.pdf) (8.01.2020).

¹⁰ A. Zoll, *Prawa wyborcze w świetle doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 407–408. Informacje na ten temat także na stronie: <https://www.rpo.gov.pl/pliki/1191927885.pdf> (8.01.2020).

¹¹ Badanie „Aktualne problemy i wydarzenia” (286) przeprowadzono metodą wywiadów bezpośrednich (face-to-face) wspomaganych komputerowo (CAPI) w dniach 6–12 marca 2014 r. na liczącej 1098 osób reprezentatywnej próbie losowej dorosłych mieszkańców Polski. Zob. B. Roguska, J. Zbieranek, *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18, s. 51.

¹² Ibidem, s. 55.

m.in. Rzecznik Praw Obywatelskich¹³, wywodząc konieczność zastosowania odpowiednich udogodnień dla osób niepełnosprawnych i starszych z przepisów konstytucji¹⁴. W związku z preferowanym głosowaniem w lokalu obwodowej komisji wyborczej, podejmowano czynności organizacyjno-techniczne związane z dostosowywaniem lokali do potrzeb osób niepełnosprawnych, przede wszystkim ruchowo¹⁵.

Pracownicy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich przed wyborami samorządowymi 2014 r. przeprowadzili wizytacje 179 lokali wyborczych mających status dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych, znajdujących się w 26 miejscowościach. Kontrole lokali wyborczych przeprowadzone zostały przez pracowników Zespołu Prawa Konstytucyjnego, Międzynarodowego i Europejskiego, Zespołu ds. Równego Traktowania i Ochrony Praw Osób z Niepełnosprawnościami BRPO, a także Biur Pełnomocników Terepowych RPO w Gdańsku, Katowicach i we Wrocławiu. Zdecydowana większość kontroli została przeprowadzona 15 listopada 2014 r. (sobota), a więc w przeddzień głosowania¹⁶. W toku kontroli zauważono również (niestety – nieliczne) przykłady stosowania dobrych praktyk – przygotowania ułatwień wykraczających poza wskazane w rozporządzeniu minimum. W szczególności wymienić należy przygotowywanie lup (szkieł powiększających) mających ułatwić odczytanie przez wyborców treści kart do głosowania¹⁷.

Jak podkreślał w 2015 r. Jarosław Duda, Pełnomocnik Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej: „zmiany ustaw wyborczych, regulacje prawne w zakresie dostępności

¹³ M. Wróblewski, *Prawo wyborcze a Konstytucja z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana Konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa*, Rzeszów, 3–4 marca 2008 r., red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008, s. 270–283.

¹⁴ A. Błaszczak, J. Zbieranek, *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze w praktyce wyborów parlamentarnych 2011 – wybrane zagadnienia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła” 2012, nr 8, s. 72.

¹⁵ A. Lubaczewska, *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005, s. 196, 218.

¹⁶ J. Zbieranek, *Problematyka lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 r. w świetle działań Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3 (13), s. 60.

¹⁷ Ibidem, s. 64.

transportu, wszystko to buduje całkiem nowe jakościowo środowisko dostosowane do ułatwiania aktywności wszystkich niepełnosprawnych Polaków¹⁸”.

Zapewne nie wszyscy wyborcy niepełnosprawni mają świadomość możliwości skorzystania z alternatywnych metod głosowania. Niska liczba wyborców korzystająca z tych metod wynika z braku wiedzy na ich temat¹⁹. Trudno to sobie wyobrazić przy obecnym stanie z informatyzowania społeczeństwa i powszechnym wykorzystaniu mediów w życiu codziennym²⁰. Z tego powodu uzasadnione jest nowelizowanie przepisów prawa wyborczego, aby zapewnić wyborcom niepełnosprawnym wszelkie administracyjne gwarancje zagłosowania w sposób zgodny z procedurami – tak, aby ich głos liczył się na równi z innymi. Jednak rozwiązania legislacyjne nie pomogą, jeśli wyborcy nie będą o nich wiedzieli. Dlatego tak ważna jest edukacja i informowanie wyborców niepełnosprawnych o przysługujących im prawach wyborczych i wszystkich sposobach ich realizacji.

Jak podała Państwowa Komisja Wyborcza, w wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. na podstawie przedstawionego pełnomocnictwa wydano 12608 kart do głosowania. Ostatecznie z głosowania przez pełnomocnika wyborach do Parlamentu Europejskiego skorzystało o ponad 10 tys. osób mniej niż w pierwszej turze wyborów samorządowych w 2018 r. Wówczas zagłosowało w ten sposób 22614 wyborców. Wzrosła za to liczba wyborców, którzy postanowili skorzystać z głosowania korespondencyjnego – pomimo skomplikowanej procedury, jaka wiąże się z tą formą głosowania. Przed wyborami do Parlamentu Europejskiego pakiety do głosowania korespondencyjnego wysłano 1395 wyborcom, czyli o 103 więcej niż podczas pierwszej tury wyborów samorządowych w 2018 r. Ostatecznie jednak komisje wyborcze otrzymały łącznie 1357 kopert zwrotnych z pakietami do głosowania. 77 z nich było jednak nieważnych z powodu niewłaściwego przygotowania pakietu przez wyborcę. W kopercie zwrotnej brakowało np. oświadcze-

¹⁸ A. Perchla-Włosik, Wywiad z Jarosławem Dudą, Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z czerwca 2015 r., „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2015, nr 2 (15), s. 6.

¹⁹ K. Korycki, *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 23, s. 102.

²⁰ M. Jankowska, *Czy alternatywne metody głosowania i inne ułatwienia wyborcze mogą rozwiązać problem przymusowej absencji wyborczej? Refleksje i spostrzeżenia osoby niepełnosprawnej w świetle wyborów samorządowych 2014*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3 (13), s. 75.

nia o osobistym i tajnym oddaniu głosu lub było ono niepodpisane. W innych przypadkach nie było koperty na kartę do głosowania lub nie była ona zaklejona. Tego rodzaju błędy skutkują nieważnością głosu²¹.

Przed głosowaniem w wyborach parlamentarnych w 2019 r. na jednej ze stron internetowych przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych w komunikacie „Wybory do Sejmu i Senatu 2019. Oddaj głos bez barier!”²² informowano o uprawnieniach przysługujących wyborcom niepełnosprawnym: możliwości zagłosowania korespondencyjnie, przez pełnomocnika, w innym lokalu wyborczym, uprawnieniu do zdobycia zaświadczenia o prawie do głosowania, pomocy w dojeździe do lokali wyborczych organizowanych przez gminy czy lokalne organizacje, korzystaniu podczas głosowania w lokalu wyborczym z pomocy dowolnej osoby zwanej „asystentem”, nakładkach na kartę do głosowania sporządzonych w alfabecie Braille’a. Nie informowano o treści §2 a art. 52 k. w. A przecież jest to istotny element procedury wyborczej. Podobnie, zabrakło informacji o treści powołanego przepisu na oficjalnej stronie Państwowej Komisji Wyborczej w zakładce dedykowanej osobom niepełnosprawnym w wyborach samorządowych 2018 r.²³ Tymczasem, dla wyborców z niepełnosprawnościami techniczny aspekt głosowania jest równie ważny jak dostęp do informacji czy lokalu wyborczego²⁴.

Moim zdaniem, należy informować wyborców o tym, że jeśli legitymują się znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, nie mogą w związku z tym potwierdzić otrzymania karty do głosowania, to uczyni za nich członek obwodowej komisji wyborczej ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wydający kartę do głosowania wraz z przewodniczącym lub zastępcą przewodniczącego stwierdzając fakt wydania oraz przyczynę braku podpisu osoby otrzymującej kartę. W doktrynie prawa podnosi się, że art. 52 § 2 a k. w. rozwiewa wątpliwości co do trybu postępowania w sytuacji, gdy wyborca z niepełno-

²¹ <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/801158> (16.11.2019).

²² <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/840180> (16.11.2019).

²³ https://pkw.gov.pl/803_Wyborca_niepelnosprawny (27.11.2019).

²⁴ *Rzeczywiste prawa osób z niepełnosprawnościami do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Raport Informacyjny*, s. 28. Tekst dostępny na stronie: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-02-19-153-pl-n.pdf> (8.01.2020).

sprawnością nie może potwierdzić odbioru karty do głosowania, a jednocześnie – poprzez wymóg potwierdzenia faktu wydania karty przez dwóch członków komisji, w tym jej przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego – gwarantuje, że adnotacje te będą zgodne z prawdą²⁵.

Przyczyny niepełnosprawności mogą być różne. Jako przykład można wskazać, że przeprowadzone analizy pozwoliły wykazać istotny wpływ nadwagi i otyłości na niepełnosprawność związaną z bólem kręgosłupa²⁶. Jednym z rodzajów niepełnosprawności jest choroba Parkinsona. Należy do grupy schorzeń zwyrodnieniowych, tzw. neurodegeneracyjnych, polegających na zanikaniu określonych struktur w mózgu. Na początku zanik dotyczy stosunkowo niewielkiego obszaru, czyli istoty czarnej, która znajduje się w śródmózgowiu, czyli tzw. pniu mózgu. Istota czarna zapewnia przekazywanie do pozostałych części mózgu dopaminy – neuroprzekaźnika, dzięki któremu możemy się poruszać i kontrolować ruch. Choroba Parkinsona pojawia się, gdy brakuje 80 proc. tych komórek i wytwarzanej przez nich dopaminy²⁷. Z uwagi na to, że ta choroba neurologiczna ze względu na nieprawidłowe napięcie mięśni, powoduje bóle i skurcze, może także utrudniać złożenie podpisu potwierdzającego otrzymanie karty do głosowania.

Kodyfikacja prawa wyborczego w Polsce była postulatem wielokrotnie podnoszonym i popieranym przez środowisko nauki prawa, doktryny oraz praktyków z organów wyborczych²⁸. Z wejściem w życie kodeksu wyborczego wiązano nadzieje na stabilizację i trwałość przyjętych regulacji, wdrażających postulaty demokratyzacji, modernizacji prawa wyborczego w Polsce, w celu ułatwienia obywatelom udziału w wyborach²⁹. Jednak nowelizację kodeksu wyborczego w postaci dodania do art. 52 §2a oceniam pozytywnie. Wystarczy wspomnieć pewne doświadczenie z października 2011 r. Wówczas, członkowie jednej z ob-

²⁵ A. Rakowska-Trela, *Komentarz do art. 52, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, Warszawa 2018, s. 68.

²⁶ D. Celebańska, K. Gawlik, *Nadwaga i otyłość a występowanie bólów kręgosłupa u studentek fizjoterapii*, „Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu” 2018, nr 63, s. 89.

²⁷ <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/51207> (16.11.2019).

²⁸ K.W. Czaplicki, *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy*, Wykłady im. Prof. dr Wacława Komarnickiego. Wykład 2, red. A. Frydrych, A. Sokala, Toruń 2009, s. 28.

²⁹ J. Zbieranek, *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 36.

wodowych komisji wyborczych w Zamościu nie pozwolili głosować mężczyźnie choremu na Alzheimera. Pan ów poskarżył się, iż został potraktowany jak obywatel drugiej kategorii. Nie mógł zagłosować w wyborach parlamentarnych. Członkowie obwodowej komisji wyborczej uniemożliwili mu głosowanie ze względu na chorobę. Jak przekazano w informacji, chory od 25 lat cierpi na schorzenie uniemożliwiające mu utrzymanie w dłoni długopisu. Nie mógł tego zrobić nawet przy odbiorze dowodu osobistego w zamojskim magistracie, dlatego w tym dokumencie zamiast odręcznego podpisu jest adnotacja: „podpis niemożliwy”. Jak podkreślał chory, „jestem w pełni władz umysłowych i chcę decydować o losie mojego kraju³⁰”. Nowelizację kodeksu wyborczego dokonaną w 2018 r. w tym zakresie należy ocenić jako w pełni uzasadnioną. Od dawna postulowano konieczność zauważenia potrzeb osób niepełnosprawnych i przyznania im takich samych praw jak pełnosprawni członkowie społeczeństwa³¹. Badana nowelizacja kodeksu wyborczego co prawda nie przyznaje niepełnosprawnym takich samych uprawnień, lecz pomaga zrealizować przysługujące im czynne prawo wyborcze. Faktyczna jego realizacja nie jest jednak powszechna. Być może, wynika to z braku wiedzy niepełnosprawnych i osób z kręgu ich otoczenia, w którym żyją na co dzień. Wobec takich problemów niezbędne jest promowanie podstawowej wiedzy o uprawnieniach osób niepełnosprawnych z w związku z głosowaniem w wyborach. Z pewnością przyczyni się to do przezwyciężania społecznego oporu przed tą grupą społeczną.

IV. Niepełnosprawność prawna w polskim prawie wyborczym

Potwierdzenie przez wyborcę otrzymania karty do głosowania własnym podpisem, w przeznaczony do tego rubryce spisu wyborców jest bardzo ważną czynnością. Podobnie, istotnego znaczenia nabiera charakterystyka dokumentów stwierdzających stopień niepełnosprawności dlatego, że posiadanie ich jest podstawowym warunkiem uzyskania ulg i przywilejów³².

³⁰ <http://www.niepelnosprawni.pl/ledge/x/96574> (16.11.2019).

³¹ D. Kołodziej, *Spoleczne kwestie w funkcjonowaniu osób niepełnosprawnych*, „Społeczeństwo i Rodzina” 2012, nr 3 (32), s. 92–104.

³² Emerycy muszą starać się o odrębne potwierdzenie niepełnosprawności. K. Tuszyński, A. Kierzek, *Możliwości obniżenia wydatków indywidualnych osób niepełnosprawnych na leczenie i rehabilitację*, „Współczesne Pielęgniarstwo i Ochrona Zdrowia” 2014, z. 3, nr 4, s. 97.

Należy przypomnieć, że Państwowa Komisja Wyborcza w swoich wytycznych precyzuje tę procedurę, wskazując m.in. na konieczność potwierdzenia stopnia niepełnosprawności przez wyborcę³³: „[...] w przypadku, gdy wyborca okaże komisji dokument potwierdzający³⁴, że jest osobą niepełnosprawną o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych i nie może w związku z tym potwierdzić otrzymania kart do głosowania, członek komisji wydający karty do głosowania wraz z przewodniczącym lub zastępcą przewodniczącego stwierdza fakt wydania kart oraz przyczynę braku podpisu osoby otrzymującej karty. W przypadku wątpliwości, czy przedłożony dokument upoważnia wyborcę do niepotwierdzenia odbioru karty podpisem w spisie, komisja zwraca się o pomoc do urzędu gminy. W przypadku, gdy wyborca odmówił przyjęcia jednej z kart do głosowania przewodniczący lub zastępca przewodniczącego w rubryce spisu wyborców „Uwagi” czyni adnotację odpowiednio: „bez gminy”, „bez powiatu”, „bez sejmiku”, „bez wójta”, „bez burmistrza”, „bez prezydenta miasta”, „bez dzielnicy”. Przy czynności potwierdzania przez wyborców otrzymania karty należy zwrócić szczególną uwagę, by podpisy składane były w miejscach (w linii) odpowiadających nazwiskom. Możliwe jest składanie podpisu bez odwracania spisu. W przypadku gdy komisja zauważy, że osoba podpisała się w linii przy nazwisku innego wyborcy, wskazuje tej osobie właściwe miejsce w spisie do złożenia podpisu, a podpis złożony w niewłaściwym miejscu skreśla. Skreślenie opatruje się adnotacją „podpis w nieprawidłowym miejscu” i parafami członka komisji oraz przewodniczącego komisji lub jego zastępcy. Zwrócić także należy uwagę na bezwzględną konieczność zapewnienia ochrony danych osobowych wyborców ujętych w spisie, w tym przed ujawnieniem danych osobowych innych osób przy potwierdzaniu przez wyborcę odbioru kart do głosowania. W tym celu komisja stosuje przekazane przez urząd gminy osłony na spis zabezpieczające dane osobowe innych osób

³³ J. Zbieranek, *Komentarz do art. 52*, [w:] *Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2018, s. 178–179.

³⁴ Dokumentami takimi jest orzeczenie Powiatowego Zespołu do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności, w którym wpisuje się symbol niepełnosprawności oraz legitymacja osoby niepełnosprawnej, ze zdjęciem i podpisem, adresem zamieszkania, stopniem niepełnosprawności, terminem ważności, pieczęcią.

ujętych w spisie. Niewykonywanie lub niewłaściwe wykonywanie powyższego obowiązku skutkować może odpowiedzialnością za naruszenie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych³⁵.

Przed głosowaniem w wyborach samorządowych zarządzonych na 21 października 2018 r., Krzysztof Michałkiewicz, Wiceminister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, pełnomocnik rządu do spraw osób niepełnosprawnych wygłosił apel o następującej treści: „21 października wszyscy spotykamy się przy urnach wyborczych. Będziemy wybierać władze lokalne, od których zależy poziom zaspokajania naszych potrzeb. W sytuacji osób niepełnosprawnych – także na ile środowisko, w którym żyją jest przyjazne dla osób niepełnosprawnych. Konwencja o Prawach Osób Niepełnosprawnych gwarantuje osobom z różnego rodzaju niepełnosprawnościami prawa polityczne. Także nakłada na Państwa-Strony obowiązek udostępnienia, umożliwienia osobom niepełnosprawnym korzystania z tych praw. Apeluję do wszystkich komitetów wyborczych, aby organizując spotkania z wyborcami, wiece, konwencje, pamiętali, że wśród wyborców są także osoby niepełnosprawne. Żeby ułatwili im pokonywanie barier architektonicznych i komunikacyjnych. Osoby niepełnosprawne chcą brać w pełni udział w życiu społecznym³⁶”. Do grupy wyborców z niepełnosprawnością nie mogących potwierdzić odbioru karty do głosowania należą niewidomi lub słabowidzący. Dla nich dużym problemem jest także samo wypełnienie karty do głosowania³⁷.

Zgodnie z pkt 40. wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych wydanych w związku z wyborami do Parlamentu Europejskiego zarządzonych

³⁵ Zob. pkt 41 Wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. stanowiących załącznik do Uchwały Państwowej Komisji Wyborczej z 17 września 2018 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w wyborach organów jednostek samorządu terytorialnego zarządzonych na dzień 21 października 2018 r. Tekst dostępny na stronie: http://pkw.gov.pl/pliki/1537364422_Wytyczne_obwodowe_ds_przeprowadzenia_glosowania.pdf (15.11.2019).

³⁶ Oficjalna strona internetowa Biura Pełnomocnika Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych: <http://www.niepelnospawni.gov.pl/index.php?c=article&id=859> (15.11.2019).

³⁷ M. Borski, *Czy głosowanie przez pełnomocnika może być antidotum na przymusową absencję wyborczą osób niepełnosprawnych?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI (1), s. 19.

mi na dzień 26 maja 2019 r., wyborcy wydaje się jedną kartę do głosowania. Przy wydawaniu kart do głosowania komisja sprawdza, czy wydawane karty są ostemplowane jej pieczęcią (pkt 28). Ponadto komisja zwraca uwagę, by wyborca potwierdził własnoręcznym podpisem, w przeznaczonych na to rubryce spisu wyborców, fakt otrzymania karty. Jeżeli wyborca nie potwierdzi własnoręcznym podpisem odbioru karty do głosowania, komisja odmawia jej wydania. Jedynie w przypadku gdy wyborca okaże komisji dokument potwierdzający, że jest osobą niepełnosprawną o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³⁸ i nie może w związku z tym potwierdzić otrzymania karty do głosowania, członek komisji wydający kartę do głosowania wraz z przewodniczącym lub zastępcą przewodniczącego stwierdza fakt wydania karty oraz przyczynę braku podpisu osoby otrzymującej kartę. W przypadku wątpliwości, czy przedłożony dokument upoważnia wyborcę do niepotwierdzenia odbioru karty podpisem w spisie, komisja zwraca się o pomoc do urzędu gminy. Przy czynności potwierdzania przez wyborców otrzymania karty należy zwrócić szczególną uwagę, by podpisy składane były w miejscach (w linii) odpowiadających nazwiskom. Możliwe jest składanie podpisu bez odwracania spisu [...] Zwrócić także należy uwagę na bezwzględną konieczność zapewnienia ochrony danych osobowych wyborców ujętych w spisie, w tym przed ujawnieniem danych osobowych innych osób przy potwierdzaniu przez wyborcę odbioru karty do głosowania. W tym celu komisja stosuje przekazane przez urząd gminy osłony na spis zabezpieczające dane osobowe innych osób ujętych w spisie. Niewykonywanie lub niewłaściwe wykonywanie powyższego obowiązku skutkować może odpowiedzialnością za naruszenie przepisów dotyczących ochrony danych osobowych³⁹.

³⁸ Dz.U. 2018, poz. 511, ze zm.

³⁹ Wytyczne dla obwodowych komisji wyborczych dotyczące zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. stanowiące załącznik do Uchwały nr 70/2019 Państwowej Komisji Wyborczej z 26 kwietnia 2019 r. w sprawie wytycznych dla obwodowych komisji wyborczych dotyczących zadań i trybu przygotowania oraz przeprowadzenia głosowania w obwodach głosowania utworzonych w kraju w wyborach do Parlamentu Europejskiego zarządzonych na dzień 26 maja 2019 r. https://pkw.gov.pl/pliki/1556545032_Uchwała_PKW_w_sprawie_wytycznych_dla_obwodowych_kom

W dziale I „Rozliczenie spisu wyborców i kart do głosowania” protokołu wyników głosowania w obwodzie, w pkt 4 zawarto dane dotyczące liczby wyborców, którym wydano karty do głosowania (liczbę podpisów złożonych w spisie oraz adnotacje o wydaniu karty bez potwierdzenia podpisem w spisie⁴⁰). Moim zdaniem, należałoby – *de lege ferenda* – rozważyć wyodrębnienie specjalnej rubryki zamiast możliwości dokonywania adnotacji. Taki zabieg z pewnością pozwoliłby łatwiej ustalić liczbę wyborców, którzy otrzymali karty do głosowania, nie mogąc poświadczyć tego własnoręcznym podpisem. Tym samym, czytelniejsze byłoby określenie skali praktycznego zastosowania art. 52 § 2a k. w.

V. Wnioski

Przedmiotem rozważań poczynionych w niniejszym artykule jest ważny i aktualny problem, mający duże znaczenie praktyczne. Nowelizacja kodeksu wyborczego dokonana ustawą z 11 stycznia 2018 r. poprzez dodanie §2 a do art. 52 – w mojej ocenie – należy ocenić pozytywnie. Realizuje ona postulaty wynikające z Zalecenia CM/Rec (2011)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym, przyjęte przez Komitet Ministrów 16 listopada 2011 r.

Uważam, że polskie prawo wyborcze przyjmuje prawną definicję niepełnosprawności. Jednak rozważenia wymaga to, czy wymóg okazania obwodo-

sji_wyborczych_dotyczących_zadan_i_trybu_przygotowania_oraz_przeprowadzenia_glosowania_w_obwodach_glosowania_utworzonych_w_kraju_w_wyborach_do_Parlamentu_Europejskiego.pdf (16.11.2019).

⁴⁰ Przykładowy skan protokołu wyników głosowania w obwodzie na listy kandydatów na radnych w wyborach do rady powiatu w 2018 r.: https://wybory2018.pkw.gov.pl/media/protocol_scans/1314/15014/020102-0001-03-P-PROT.pdf (19.12.2019). Przykładowy skan protokołu z głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2019 r.: https://pe2019.pkw.gov.pl/pe2019/protocol_scans/1662/040301/PUE2019-02-00-040301-0001-PROT.pdf (19.12.2019). Przykładowy skan protokołu głosowania w obwodzie na listy kandydatów na posłów w 2019 r.: https://wybory.gov.pl/sejmsenat2019/protocol_scans/1814/040304/SJM-2019-DBD-040304-004-0001-PROT_7fiYDKo.pdf (19.12.2019). Przykładowy skan protokołu głosowania w obwodzie na kandydata na senatora w 2019 r.: https://wybory.gov.pl/sejmsenat2019/protocol_scans/1815/040301/SNT-2019-DBD-040301-009-0001-PROT.pdf (19.12.2019).

wej komisji wyborczej dokumentu potwierdzającego znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności (tzw. niepełnosprawność prawna) powinien wynikać z wytycznych Państwowej Komisji Wyborczej czy może lepiej byłoby, gdyby to kodeks wyborczy *expressis verbis* o tym stanowił? Ponadto sądzę, że należałoby – *de lege ferenda* – rozważyć wyodrębnienie specjalnej rubryki w protokole głosowania w obwodzie zamiast możliwości dokonywania adnotacji informujących o liczbie wyborców, którym wydano karty do głosowania bez potwierdzenia podpisem w spisie.

Literatura

- Błaszczak A., Zbieranek J., *Gwarancje korzystania z czynnego prawa wyborczego przez osoby z niepełnosprawnościami i osoby starsze w praktyce wyborów parlamentarnych 2011 – wybrane zagadnienia*, „Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich. Źródła” 2012, nr 8.
- Borski M., *Czy głosowanie przez pełnomocnika może być antidotum na przymusową absencję wyborczą osób niepełnosprawnych?*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2016, nr XVI (1).
- Celebańska D., Gawlik K., *Nadwaga i otyłość a występowanie bólów kręgosłupa u studentek fizjoterapii*, „Rozprawy Naukowe Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu” 2018, nr 63.
- Czaplicki K.W., *O potrzebie stabilności prawa wyborczego. Wybrane problemy, Wykłady im. Prof. dr Wacława Komarnickiego. Wykład 2*, red. A. Frydrych, A. Sokala Toruń 2009.
- Jankowska M., *Czy alternatywne metody głosowania i inne ułatwienia wyborcze mogą rozwiązać problem przymusowej absencji wyborczej? Refleksje i spostrzeżenia osoby niepełnosprawnej w świetle wyborów samorządowych 2014*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3 (13).
- Kołodziej D., *Społeczne kwestie w funkcjonowaniu osób niepełnosprawnych*, „Społeczeństwo i Rodzina” 2012, nr 3 (32).
- Korycki K., *Alternatywne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*, „Studia Wyborcze” 2017, t. 23.
- Lubaczewska A., *Gwarancje realizacji czynnego i biernego prawa wyborczego*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.
- Maj E., *Sytuacja społeczna oraz prawna ochrona osób starszych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, r. LXXIV, z. 3.
- Miszczak E., *Niepełnosprawność wśród ludzi starszych*, [w:] *Osoby niepełnosprawne w społeczeństwie polskim okresu transformacji*, red. B. Skrzętwicz, M. Komorska, Lublin 2008.

- Perchla-Włosik A., *Wywiad z Jarosławem Dudą, Pełnomocnikiem Rządu ds. Osób Niepełnosprawnych, Sekretarzem Stanu w Ministerstwie Pracy i Polityki Społecznej z czerwca 2015 r.*, „Niepełnosprawność – zagadnienia, problemy, rozwiązania” 2015, nr 2 (15).
- Rakowska-Trela A., *Komentarz do art. 52, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz do zmian 2018*, red. A. Rakowska-Trela, K. Składowski, Warszawa 2018.
- Roguska B., Zbieranek J., *Ułatwienia w głosowaniu – wiedza, opinie i oczekiwania Polaków*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18.
- Tuszyński K., Kierzek A., *Możliwości obniżenia wydatków indywidualnych osób niepełnosprawnych na leczenie i rehabilitację*, „Współczesne Pielęgniarstwo i Ochrona Zdrowia” 2014, z. 3, nr 4.
- Wróblewski M., *Prawo wyborcze a Konstytucja z perspektywy Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Zmiana ordynacji wyborczej a zmiana Konstytucji. Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Rzeszów, 3–4 marca 2008 r.*, red. S. Grabowska, R. Grabowski, Rzeszów 2008.
- Zbieranek J., *Komentarz do art. 52, [w:] Kodeks wyborczy. Komentarz*, red. K.W. Czaplicki, B. Dauter, S.J. Jaworski, A. Kisielewicz, F. Rymarz, J. Zbieranek, Warszawa 2018.
- Zbieranek J., *Nowe procedury: głosowanie korespondencyjne i przez pełnomocnika*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011.
- Zbieranek J., *Problematyka lokali wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych w wyborach samorządowych 2014 r. w świetle działań Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 3 (13).
- Zoll A., *Prawa wyborcze w świetle doświadczeń Biura Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Demokratyczne standardy prawa wyborczego Rzeczypospolitej Polskiej. Teoria i praktyka*, red. F. Rymarz, Warszawa 2005.