

ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA  
W KODEKSIE WYBORCZYM

# WYKŁAD X

---

1 lutego 2018 r.

GLOBAL ELECTIONS DAY – ŚWIATOWY DZIEŃ WYBORÓW

WYKŁADY  
IM. PROF. DR. WAŁAWA KOMARNICKIEGO

Marek Chmaj

ZASADA TAJNOŚCI GŁOSOWANIA  
W KODEKSIE WYBORCZYM



Państwowa  
Komisja  
Wyborcza



Krajowe  
Biuro  
Wyborcze



UNIwersYTET  
MIKOŁAJA KOPERNIKA  
W TORUNIU  
Wydział Prawa i Administracji



CENTRUM STUDIÓW  
WYBORCZYCH

Toruń 2018

Redaktorzy serii  
Anna Frydrych-Depka, Paweł Rażny

Centrum Studiów Wyborczych  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu  
ul. W. Bojarskiego 3, 87–100 Toruń  
tel. (56) 611 41 29; e-mail: csw@umk.pl

Publikacja współfinansowana  
przez Krajowe Biuro Wyborcze



ISBN 978–83–7285–829–0



Printed in Poland

Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”  
87–100 Toruń, ul. Czerwona Droga 8 / Al. 500-lecia 31  
tel. (+48 56) 62 23 807, 62 22 898, 62 23 342  
fax (+48 56) 62 23 123  
<http://www.tnoik.torun.pl/>, e-mail: [tnoik@tnoik.torun.pl](mailto:tnoik@tnoik.torun.pl)

Przygotowanie do druku

Studio **KROPKA** dtp  
Piotr Kabaciński  
tel. 602 303 814

## 1. Konstytucyjny i ustawowy katalog zasad prawa wyborczego

Zasady prawa wyborczego to zespół podstawowych decyzji politycznych, które w istocie przesądzają o ogólnym charakterze wyborów. Zasady te można generalnie określić jako historycznie ukształtowane fundamentalne założenia dotyczące bezpośrednio uprawnień obywateli i odpowiadających im zadań organów władzy publicznej w postępowaniu wyborczym. Wypracowane na przestrzeni XIX i XX w. przez konstytucjonalizm państw demokratycznych, współcześnie są uznawane za niezbędny warunek zarówno przeprowadzenia demokratycznych wyborów, jak i funkcjonowania współczesnej demokracji. Zasady te tworzą pewien katalog, który w zależności od tego, czy jest zgodny z przyjętymi standardami demokratycznymi, przesądza o określonym postrzeganiu wyborów. Podstawowy katalog zasad prawa wyborczego z reguły jest określany w ustawach zasadniczych, co pozwala na ugruntowanie procedur demokratycznych przy wyłanianiu ciał przedstawicielskich. Czasami katalog ten jest uzupełniany w ordynacjach wyborczych, które zresztą ustanawiają wiele instytucji służących realizacji zasad określonych w konstytucji<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System wyborczy w Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2015, s. 38.

Zwyczajowo, katalog prawa wyborczego w systemach demokratycznych zawiera następujące zasady: 1) powszechności – w przeciwieństwie do ograniczeń tworzonych przez różnego rodzaju cenzusy; 2) równości – w przeciwieństwie do jakiegokolwiek uprzywilejowania jednych, kosztem dyskryminacji drugich; 3) bezpośredniości – w przeciwieństwie do pośredniości wyborów, gdzie wyborcy wybierają elektorów, ci zaś decydują o obsadzie organu przedstawicielskiego; 4) tajności głosowania – w przeciwieństwie do głosowania jawnego, dającego możliwość zapoznania się z treścią oddanego przez wyborcę głosu; 5) wolności – w przeciwieństwie do przymusowości uczestniczenia w wyborach. Wymienione zasady są uzupełniane przez reguły odnoszące się do podziału mandatów. W klasycznej wersji można wyróżnić wybory większościowe i wybory proporcjonalne.

W Polsce, zgodnie ze standardami przyjętymi w innych demokracjach, zasady prawa wyborczego są określone w przepisach rangi konstytucyjnej oraz w Kodeksie wyborczym<sup>2</sup>. Konstytucja z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>3</sup> określa, że:

- wybory do Sejmu są powszechne, równe, bezpośrednie i proporcjonalne oraz odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 96 ust. 2);
- wybory do Senatu są powszechne, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 97 ust. 2);
- Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym (art. 127 ust. 1);

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 15 z późn. zm.

<sup>3</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

- wybory do organów stanowiących samorządu terytorialnego są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym (art. 169 ust. 2).

Z analizy wskazanych wyżej zasad wynika, iż nie są one jednolite. Można nawet wyciągnąć wniosek, że część zasad pominięto w Konstytucji celowo. Ma to nie zamykać możliwości ukształtowania sposobu wyłaniania określonych organów przez ustawodawstwo zwykłe. Zwraca tu uwagę pominięcie zasady równości w wyborach do Senatu, jak również sposobu podziału mandatów w wyborach do Senatu i do organów stanowiących samorządu terytorialnego. Niektórzy przedstawiciele doktryny zwracają uwagę na to, iż pominięcie części zasad w Konstytucji może być również wynikiem braku koncepcji ustrojodawcy co do sposobu wyboru określonych organów, w momencie tworzenia odnośnych regulacji prawnych. Konstytucja nie zawiera również zasad wyborów na urząd wójta lub burmistrza (prezydenta miasta)<sup>4</sup> oraz do Parlamentu Europejskiego<sup>5</sup>. Wynika to z faktu, iż wybory do jednoosobowego organu wykonawczego w gminie wprowadzono w 2002 r., zaś do Parlamentu Europejskiego w 2004 r., a zatem już w czasie obowiązywania obecnej Konstytucji.

Obecnie w polskim prawie wyborczym występują zatem zasady: wyborów wolnych, powszechności, równości, bezpośredniości, tajności głosowania, wyborów proporcjonalnych oraz wyborów większościowych. Tylko trzy spośród nich są stosowane we wszystkich wyborach,

---

<sup>4</sup> Kodeks wyborczy w art. 471 zastrzega, że wójt wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym, a w art. 473 precyzuje, że wybory są większościowe w systemie większości bezwzględnej.

<sup>5</sup> Według art. 328 Kodeksu wyborczego wybory do Parlamentu Europejskiego są wolne, powszechne, bezpośrednie, proporcjonalne oraz przeprowadzane są w głosowaniu tajnym.

a mianowicie powszechność, bezpośredniość, no i tajność głosowania. Odnośnie tajności normy konstytucyjne nie formułują żadnego katalogu gwarancji, a jedynie pełnią rolę ogólnego standardu, służącego z jednej strony ocenie, czy suma ustanowionych gwarancji ma charakter wystarczający, a z drugiej, czy w systemie prawa nie występują normy z gwarancjami tajności kolizyjne bądź niepołączalne<sup>6</sup>.

## 2. Istota zasady tajności głosowania

Zasada tajności jako zasada wyborcza odnosi się tylko do jednej z faz procesu wyborczego, tzn. do głosowania<sup>7</sup>. Nie można jej rozciągać na inne etapy procesu wyborczego, na przykład takie jak udzielanie poparcia dla list (kandydatów), zgłaszanie list (kandydatów), udział w wyborach, ustalanie wyników wyborów, ustalanie podziału mandatów itp. Etapy te są jak najbardziej jawne.

Zasada tajności jest uważana za jedną z niezbędnych gwarancji nieskrępowanego wyrażania indywidualnych preferencji wyborczych.

---

<sup>6</sup> Zob. L. Garlicki, *Komentarz do artykułu 96*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, (red.) L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 17.

<sup>7</sup> Od tajności głosowania jako zasady wyborczej należy odróżnić głosowanie tajne w organach kolegialnych. W polskim prawie przewiduje je np. ustawa o samorządzie powiatowym i ustawa o samorządzie województwa – wprowadzając zasadę tajności w głosowaniach w sprawie wyboru i odwołania przewodniczącego i wiceprzewodniczącego organów stanowiących, a także w sprawie wyboru i odwołania przewodniczącego oraz pozostałych członków organu wykonawczego (zarządu). Z kolei art. 247 ust. 2 i art. 420 ust. 2 Kodeksu spółek handlowych – nakazują zachować tajność głosowań przy wyborze oraz nad wnioskami o odwołanie członków organów spółki lub likwidatorów, o pociągnięciu ich do odpowiedzialności, jak również w sprawach osobowych. Tajność głosowań przewiduje także ustawa o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.



Wiąże się z tym nałożenie przez ustawodawcę określonych obowiązków na organy odpowiedzialne za przygotowanie i przeprowadzenie wyborów. Do obowiązków tych najczęściej należy: obowiązek urzędzenia w każdym lokalu miejsca zapewniającego tajność głosowania i związane z tym obowiązki komisyjnego sprawdzenia przed rozpoczęciem głosowania czy kabina jest pusta, nakaz drukowania kart wyborczych tylko po 1 stronie, nakaz stosowania na karcie takiego samego rodzaju, koloru i wielkości czcionek dla wszystkich kandydatów i komitetów wyborczych, zakaz podpisywania się wyborcy na karcie do głosowania oraz zakaz agitowania w lokalu wyborczym poprzez afiszowanie się treścią oddanego głosu.

W przeszłości tajność głosowania nie była uważana za konieczność w wyborach demokratycznych. W starożytnej Grecji z reguły głosowano jawnie, jednak w Rzymie już w 139 r. przed Chrystusem wprowadzono zasadę tajności głosowania podczas zgromadzeń wyborczych<sup>8</sup>. W czasach nowożytnych postulat wprowadzenia tajności głosowania po raz pierwszy zrealizowano w Południowej Australii, pod koniec lat pięćdziesiątych XIX w. W Wielkiej Brytanii jawność głosowania obowiązywała do roku 1872. Dopiero wtedy wprowadzono tajność w procesie wyborczym do parlamentu i samorządu terytorialnego. Z kolei w Stanach Zjednoczonych tajność głosowania wprowadzono w 1888 r. i to w wyniku podniesienia oskarżeń o dokonywanie fałszerstw wyborczych w wyborach prezydenckich. W Europie Zachodniej upowszechnienie tajności głosowania nastąpiło na przełomie XIX i XX w. i niewątpliwie przemożny wpływ na to miało upowszechnienie praw wyborczych<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> B. Sitek, *Zasada tajności głosowania. Dyskurs pomiędzy historią a ciekawością*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, (red.) B. Banaszak, A. Bisztyga, A. Feja-Paszkiwicz, Zielona Góra 2015, s. 377.

<sup>9</sup> M. Chmaj, W. Skrzydło, *System...*, s. 58.

Nieustanny rozwój cywilizacyjny i technologiczny, wprowadzanie nowych systemów głosowania, monitoring wyborów oraz badań opinii publicznych zasadzie tajności głosowania zdecydowanie nie służy. Ustawodawcy mają w związku z tym coraz większą trudność zabezpieczenia konstytucyjnych i ustawowych gwarancji tajności, przy jednoczesnym dążeniu do uwzględniania pojawiających się nowych potrzeb<sup>10</sup>.

Należy podkreślić, że zasada ta w swoim założeniu ma ochronić wyborcę przed powzięciem przez kogokolwiek wiadomości, w jaki sposób głosował, a zatem ma umożliwić wyborcy powzięcie swobodnej i bezpiecznej decyzji wyborczej. Ma ona sens tylko wtedy, gdy służy zagwarantowaniu demokratycznych i wolnych wyborów<sup>11</sup>. Wyborca uzyskuje pewność, iż w związku z treścią oddanego głosu nie wystąpią w stosunku do niego żadne pozytywne czy negatywne konsekwencje. Zasada tajności nie wiąże jednak samego wyborcy, który wedle swojej woli może ujawnić treść swojego głosu, na przykład dla sondażu wyborczego. Problematyczne wydaje się natomiast niezastosowanie się przez wyborcę do ustawowo określonych zasad oddawania głosu. Nieudanie się do pomieszczenia zapewniającego tajność głosowania oraz wrzucenie karty do urny w inny sposób niż określony w ustawie nie jest jeszcze wystarczającą przesłanką do uznania głosu za nieważny. Natomiast możliwe jest w takiej sytuacji wniesienie protestu wyborczego, którego przesłanką będzie naruszenie przepisów ustawy dotyczących głosowania. Uznanie takiego protestu przez Sąd Najwyższy (w przypadku wyborów samorządowych – przez właściwy sąd okręgowy) wymaga jednak udowodnienia, iż sposób, w jaki oddano głos, mógł mieć wpływ lub miał wpływ na wynik wyborów. Wpływ tego rodzaju mógłby mieć

---

<sup>10</sup> Zob. szerzej B. Sitek, *Zasada...*, s. 377.

<sup>11</sup> B. Michalak, A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i systemów wyborczych*, Warszawa 2010, s. 153.

miejsce w przypadku takiego afiszowania się przez wyborcę treścią oddanego głosu w lokalu wyborczym (lub na terenie budynku, w którym znajduje się lokal wyborczy), iż byłaby to w istocie agitacja wyborcza.

Na przestrzeganie zasady tajności głosowania istotny wpływ ma instytucja mężów zaufania czy obserwatorów. Są to osoby działające na podstawie upoważnienia udzielonego przez pełnomocnika komitetu wyborczego, samego kandydata, organizację społeczną lub organizację międzynarodową. Ich funkcja kontrolna jest z reguły określona we właściwych ustawach wyborczych lub ewentualnie przez umowy międzynarodowe.

Wyłączenie zasady tajności głosowania jest dopuszczalne jedynie w sytuacjach wyjątkowych, koniecznych dla realizacji prawa wyborczego przez wyborcę (np. zwrócenie się osoby niepełnosprawnej do osoby trzeciej z prośbą o pomoc przy akcji głosowania).

„Kodeks dobrej praktyki w sprawach wyborczych”<sup>12</sup> wskazuje w Wytycznych do wyborów (I 4) że: „Dla wyborcy tajność głosowania jest nie tylko prawem, lecz również obowiązkiem, którego nieprzestrzeganie musi być karane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której zawartość została ujawniona. Głosowanie musi być osobiste. Głosowanie rodzinne czy jakakolwiek inna forma kontroli przez jednego wyborcę głosów innych wyborców muszą być zabronione. Lista wyborców faktycznie głosujących nie może być publikowana.

---

<sup>12</sup> CDL-AD (2002) 23 rew. Opinia Nr 190/2002. Został przyjęty przez *Komisję Wenecką* (Europejska Komisja dla Demokracji przez Prawo) na 52 Sesji w Wenecji, 18–19 października 2002 r. i zatwierdzony w 2003 roku przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy. Dokument ten stanowi przede wszystkim zbiór europejskich standardów odnoszących się do procesu wyborczego, takich jak powszechność, równość, wolność czy tajność wyborów. Wskazuje również niezbędne warunki organizacyjne procedury wyborczej.

Naruszanie tajności wyboru winno podlegać sankcjom.” W Raporcie wyjaśniającym, który objaśnia Wytyczne i w razie potrzeby uzupełnia je dodatkowymi rekomendacjami Kodeks precyzuje, że „tajność głosowania jest jednym z aspektów wolności wyborcy, której celem jest ochrona wyborców przed presją, jakiej mogliby być poddani, gdyby inne osoby się dowiedziały, na kogo głosowali. Tajność musi dotyczyć całej procedury, a w szczególności głosowania i obliczania głosów. Wyborcy mają do niej prawo, lecz muszą ją również sami respektować, a jej nieprzestrzeganie winno być sankcjonowane unieważnieniem każdej karty do głosowania, której zawartość została ujawniona”.

W doktrynie spory wywołuje problem fakultatywnego („wolnościowego”) bądź obligatoryjnego charakteru zasady tajności głosowania<sup>13</sup>. Za wolnościowym charakterem tajności głosowania w kontekście uprawnienia wyborcy, wypowiedział się marginalnie Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do wyroku z dnia 20 lipca 2011 r.<sup>14</sup> przy okazji oceny konstytucyjności głosowania korespondencyjnego: „Dla wyborcy tajność głosowania jest przywilejem, z którego może on skorzystać, choć nie ma takiego obowiązku. Oddanie głosu w sposób jawny, o ile nie stanowi formy agitacji wyborczej, nie wiąże się dla niego z żadnymi negatywnymi konsekwencjami prawnymi”. Jak powyżej wskazano, w Kodeksie dobrej praktyki w sprawach wyborczych” tajność głosowania jest dla wyborcy zarówno prawem, jak i obowiązkiem. Natomiast L. Garlicki wskazuje<sup>15</sup>, że: zasadzie

---

<sup>13</sup> Zob. J. Buczkowski, *Tajność głosowania*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz encyklopedyczny*, (red.) W. Skrzydło, S. Grabowska, R. Grabowski, Warszawa 2009, s. 580–581.

<sup>14</sup> Sygn. akt K 9/11.

<sup>15</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2016, s. 185. Podobnie *Polskie prawo konstytucyjne*, (red.) W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 208.

tajności głosowania należy przypisać bezwzględny charakter, tzn. należy ją traktować jako obowiązek, a nie tylko uprawnienie wyborcy”<sup>16</sup>. Podkreśla, że jest to nakaz konstytucyjny, a więc ustawodawca zwykły nie tylko winien tajność uwzględniać, ale także musi nadać jej charakter obligatoryjny<sup>17</sup>. Pomimo niewątpliwej atrakcyjności tezy L. Garlickiego autor niniejszej publikacji jednak uważa, że tajność głosowania to zarówno uprawnienie, jak i obowiązek wyborcy<sup>18</sup>.

### 3. Gwarancje zasady tajności głosowania

Przepisy o tajności głosowania znajdują się w kilku aktach prawnych<sup>19</sup>, w tym przede wszystkim w: Kodeksie wyborczym, rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2011 r. w sprawie

---

<sup>16</sup> L. Garlicki dalej wskazuje, że problem ten należy widzieć w perspektywie doświadczeń okresu PRL. Wówczas twierdzono, że skorzystanie z zasady tajności głosowania, a więc oddanie głosu w kabinie pozostaje w sferze uprawnień wyborcy, a zatem jeżeli wyraża on taką chęć, to może głosować jawnie. Należy także przypomnieć, że ówczesny układ kart do głosowania pozwalał też na tzw. „głosowanie bez skreśleń” – jeżeli wyborca oddawał czystą kartę, to tym samym głosował na kandydatów umieszczonych na pierwszych miejscach jedynej listy wyborczej. Aż do lat osiemdziesiątych wywierano na wyborców różnego rodzaju naciski, aby głosowali bez skreśleń i bez wchodzenia do kabiny. Tamże, s. 185.

<sup>17</sup> L. Garlicki, *Komentarz...*, s. 17.

<sup>18</sup> Za obligatoryjnym charakterem zasady tajności wypowiada się również F. Rymarz. Zob. K. W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 110–111.

<sup>19</sup> Należy dodać, że w dniach 13–14 grudnia 2017 r. odbędzie się w Sejmie drugie czytanie obszernej nowelizacji Kodeksu wyborczego (druk sejmowy nr 2001), która prawdopodobnie wejdzie w życie w styczniu 2018 r. stąd w niniejszej publikacji zostaną przedstawione także regulacje znajdujące się w projekcie.

lokali obwodowych komisji wyborczych dostosowanych do potrzeb wyborców niepełnosprawnych<sup>20</sup> oraz w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>21</sup>.

Przepisy znajdujące się w Kodeksie wyborczym, bądź będące obecnie na etapie drugiego czytania w Sejmie, pozwalają na określenie katalogu gwarancji tajności głosowania. Katalog ten ma charakter otwarty, a przepisy pozwalają na bardziej restrykcyjne podejście. Możemy zatem wyróżnić następujące gwarancje:

- wprowadzenie katalogu otwartego gwarancji zapewniających tajność głosowania,
- wskazanie osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za zapewnienie tajności głosowania,
- szczególne wymogi dotyczące kabin do głosowania,
- szczególne wymogi dotyczące konstrukcji urny,
- szczególne wymogi dotyczące lokalizacji urny,
- sprawdzenie przed głosowaniem urny, jej zamknięcie i opieczętowanie,
- nakaz określonego zachowania się wyborcy,
- transmisja z lokalu wyborczego.

Wprowadzany obecnie do art. 52 § 5a zastrzega, że tajność głosowania zapewnia się w szczególności przez przygotowanie w lokalu wyborczym odpowiedniej liczby łatwo dostępnych miejsc umożliwiających każdemu wyborcy nieskrępowane zapoznanie się z kartą do głosowania oraz jej wypełnienie bez styczności z innymi osobami obecnymi w lokalu wyborczym i w sposób niewidoczny dla tych osób. Użycie przez ustawodawcę, wadliwie zresztą, określenia

---

<sup>20</sup> Dz. U. z 2011 r. Nr 158, poz. 938. Zob. § 3 pkt 4, § 4 ust. 1, 2 i 4.

<sup>21</sup> Tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 2204 z późn. zm. Zob. art. 251.

„w szczególności” oznacza, że wyliczenie zawarte w tym przepisie ma jedynie charakter przykładowy. Nie ogranicza to innych działań uprawionych podmiotów, w tym zwłaszcza przewodniczącego obwodowej komisji wyborczej, do podejmowania działań na rzecz zapewnienia przestrzegania zasady tajności głosowania.

Istotną gwarancją zasady tajności głosowania to wskazanie przez ustawodawcę osoby bezpośrednio odpowiedzialnej za zapewnienie tajności głosowania. Według art. 49 § 1 obowiązek ten spoczywa na przewodniczącym obwodowej komisji wyborczej, który ma także czuwać nad utrzymaniem porządku i spokoju w czasie głosowania. Obowiązki te zostały zakreślone przez ustawodawcę dość ogólnie i nie zostały skonkretyzowane, jednak przewodniczący komisji został wyposażony w pewne możliwości działania. Na jego żądanie komendant właściwego miejscowo komisariatu Policji jest obowiązany zapewnić niezbędną pomoc. Pewną konkretyzację przynosi przygotowywana nowelizacja, która dodaje do art. 52 nowy § 6a zakładający, że przewodniczący obwodowej komisji ds. przeprowadzenia głosowania w obwodzie wyznacza członka komisji, który przebywając w bezpośredniej bliskości urny zapewnia jej nienaruszalność oraz przestrzeganie zasady tajności. Na osobach tych spoczywa obowiązek aktywnej interwencji, zwłaszcza w sytuacji określonej w uchwale SN z 7 lipca 2003 r.<sup>22</sup> Sąd podkreślił, że „zarzut fotografowania się wyborcy z odkrytą i zakreśloną kartą do głosowania nie jest oparty na podstawie ustawowej, bowiem tego rodzaju zachowanie się wyborców bez sprzeciwu ze strony komisji nie stanowi naruszenia ciszy wyborczej”. Wynikałoby z tego, że takie zachowanie nie naruszałoby także zasady tajności.

Kolejną gwarancją to szczególny wymóg dotyczący urny wyborczej.

---

<sup>22</sup> III SW 120/03, OSNAPiUS 2004, Nr 1, poz. 20.

Według art. 41a § 1<sup>23</sup>, urna wyborcza ma być „wykonana z przezroczystego materiału”. O ile koncepcja ustawodawcy zdaje się być słuszna, ponieważ takie rozwiązanie utrudni potencjalne fałszerstwa wyborcze, o tyle jednak pozostaje to w pewnej kolizji z istotą zasady tajności. Może się przecież zdarzyć, że wyborca wrzuci swoją kartę do urny, a w niej osoby postronne będą mogły się zapoznać z treścią oddanego wcześniej głosu. Zdecydowanie lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie urny z półprzezroczystego materiału. Wadliwość tego rozwiązania nie przekreślałaby wymogi określone w art. 41a § 2 które nakazują, aby urna wyborcza była wykonana w sposób uniemożliwiający wrzucenie kart do urny w inny sposób niż przez przeznaczony do tego otwór oraz wyjęcie kart z urny przed otwarciem urny lub ani wsypanie się kart z urny.

Następna gwarancja ma charakter techniczny. Ustawodawca zastrzegł (art. 42), że przed rozpoczęciem głosowania obwodowa komisja wyborcza ma obowiązek sprawdzić, czy urna jest pusta, co przy urnach wykonanych z przezroczystego materiału jest dość prostą czynnością. Następnie zamyka urnę, opieczętowuje ją pieczęcią komisji i od tego momentu, do końca głosowania urny otwierać nie wolno. Zakaz ten jest bezwzględny i nie przewidziano od niego żadnych wyjątków.

W art. 52 § 7 zastrzeżono, że kartę do głosowania wyborca wrzuca do urny w taki sposób, aby strona zadrukowana była niewidoczna. Przepis ten zostanie zamieniony przez nowe brzmienie § 6, które dodatkowo precyzuje, że urna ma znajdować się w dostępnym i widocznym miejscu lokalu wyborczego oraz że wyborca może wrzucić kartę lub karty do głosowania w odpowiedniej kopercie. Noweli-

---

<sup>23</sup> Art. 41a został wprowadzony do Kodeksu wyborczego ustawą z dnia 25 czerwca 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 1043).



zacja w tym zakresie odznacza się dużą kazuistyką i normatywnie nie wnosi nic nowego. Trudno przypuszczać, aby gdziekolwiek urna była umieszczana w niedostępnym, bądź niewidocznym miejscu.

Następna gwarancja tajności to szereg nakazów zakładających odpowiednie zachowanie się wyborcy (art. 52 § 5 i 6). Przede wszystkim po otrzymaniu karty do głosowania wyborca ma udać się do miejsca w lokalu wyborczym zapewniającego tajność głosowania. W założeniu ustawodawcy wyborca powinien zatem w miarę możliwości sam wejść do kabiny, zapoznać się z pouczeniem o sposobie głosowania, dokonać wyboru i osobiście oddać głos oraz osobiście wrzucić kartę do urny. Zwyczajowe powierzenie dziecku wrzucenia karty do urny ma jedynie charakter techniczny i w niczym nie narusza osobistego charakteru aktu wyborczego<sup>24</sup>. Inny problem, to wejście do kabiny dwóch lub więcej członków rodziny. Z jednej strony może być to związane z kontrolą nad aktem głosowania czyli czynem naruszającym zasadę tajności, ale z drugiej wiąże się często z tak prozaicznym powodem jak np. słaby wzrok jednego z wyborców.

Należy uznać, że ustawodawca pozostawił wyborcy swobodę decyzji co do tego, czy będzie głosował w sposób jawny czy tajny<sup>25</sup>, zaś nie udanie się do miejsca zapewniającego tajność głosowania nie może być przesłanką do uznania głosu za nieważny<sup>26</sup>. Nie wiążą się

---

<sup>24</sup> Zob. B. Banaszak, *Kodeks wyborczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 105.

<sup>25</sup> F. Rymarz zauważył, że „w praktyce głosowania w lokalu wyborczym, przy nieograniczonej liczbie osób oczekujących na głosowanie, nierealne jest założenie, że głosowanie poza kabiną (na stole, czy parapecie okiennym) odbędzie się poza wzrokiem osób trzecich, a takie właśnie zachowanie rodzi poważne zagrożenie dla konstytucyjnej zasady tajności głosowania”. F. Rymarz: Tajność głosowania – uprawnienie czy obowiązek?, <http://niezniknelo.pl/OK2/debaty/tajnosc-glosowania-uprawnienie-czy-obowiazek/index.html>.

<sup>26</sup> Zob. B. Banaszak, *Kodeks...*, s. 105.

z tym także żadne inne sankcje, ponieważ kary przewidziane w przepisach prawa karnego dotyczących czynów zabronionych przeciwko wyborom i referendum (art. 251 k.k.) grożą za zapoznanie się z treścią głosu głosującego wbrew jego woli. Tylko taki czyn, naruszający tajność głosowania, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2.

Nowelizacja Kodeksu wyborczego przewiduje nadanie nowego brzmienia art. 52 § 7 i 8 oraz dodanie § 7a. Przepisy te wprowadzają obligatoryjną transmisję z lokalu wyborczego aż do momentu podpisania protokołu z głosowania. Transmisja ta ma się odbywać za pośrednictwem publicznie dostępnej sieci elektronicznego przekazywania danych, a jeżeli nie jest możliwa z przyczyn technicznych, czynności podejmowane przez komisję są rejestrowane za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz. Zastrzeżono jednocześnie, że materiały zawierające transmitowany lub zarejestrowany przebieg czynności są dokumentami z wyborów i mają być przechowywane przez okres 2 lat, bądź na wniosek uprawnionych podmiotów do 5 lat.

W zasadzie trudno postawić jednoznaczne wnioski co do skutków wprowadzenia takiego rozwiązania, niepokój budzi zaś duży stopień ogólności tych przepisów. Co więcej, analizując możliwość transmisji z lokalu wyborczego w dniu głosowania, pojawiają się uzasadnione obawy o możliwość naruszenia zasady tajności głosowania. Przecież jednym z zasadniczych elementów tajności głosowania jest także świadoma decyzja każdego obywatela o partycypacji w wyborach, a lista wyborców biorących udział w głosowaniu nie może być publikowana<sup>27</sup>. Co prawda proponowane rozwiązanie tego nie zakłada,

---

<sup>27</sup> Tak: punkt 4c Kodeksu Dobrej Praktyki w Sprawach Wyborczych Komisji Weneckiej.

jednak poprzez transmisję i utrwalanie wyborów dla każdego możliwa będzie weryfikacja, kto wziął udział w wyborach, co powinno być niedopuszczalne.

Co więcej, projekt nie zawiera wyraźnego zakazu rejestrowania i transmitowania obszaru lokalu wyborczego, w którym odbywa się sam akt głosowania. W przypadku, w którym na nagraniu widać, na kogo wyborca oddaje swój głos, należy mówić o bezwzględnym naruszeniu zasady tajności głosowania. Ważne są także zachowania wyborcze i sam fakt rejestracji, czy dany wyborca oddał głos w kabinie do głosowania, czy też poza nią. W kontekście powyższego wprowadzany przepis w obecnym brzmieniu zdecydowanie wymaga doprecyzowania, w tym poprzez wprowadzenie przepisów zapewniających ochronę tajności głosowania. Należy przy tym wspomnieć, że obecnie Kodeks wyborczy przewiduje już możliwość utrwalania przebiegu głosowania przez męża zaufania przy użyciu jego własnego urządzenia rejestrującego.

Powyżej określone gwarancje zapewnienia tajności głosowania należy interpretować ściśle pod kątem konstytucyjnej i ustawowej zasady tajności. Innymi słowy, forma lub metoda gwarancji nie może być sprzeczna z istotą zasady tajności głosowania. Co więcej, naruszenie przepisów Kodeksu dotyczących głosowania, ustalenia wyników głosowania lub wyborów może być podstawą do wniesienia protestu wyborczego<sup>28</sup>, o ile jednak miało ono wpływ na wynik wyboru (art. 82

---

<sup>28</sup> Sąd Najwyższy w wyrażonych na gruncie przepisów Kodeksu spółek handlowych wyrokach z dnia 20 maja 1988 r. II CR 119/88, OSNCP 1989/5/86 i z dnia 26 maja 1999 r. III CKN 261/98 (OSNC 2000/1/7) stwierdził, że „naruszenie przewidzianej w ustawie tajności głosowania, szczególnie przy podejmowaniu uchwał w sprawach osobowych, z reguły ma wpływ na podjęcie i treść uchwały, jest zatem wystarczające do skutecznego jej zaskarżenia”. Sąd również podkreślił, że „przy ocenie,

§ 1 Kodeksu). Nie należy również zapominać, że dla zasady tajności głosowania istotne znaczenie mają także regulacje odnoszące się do warunków gromadzenia i przechowywania kart do głosowania, zresztą szczegółowo określone w Kodeksie wyborczym.

---

czy uchybienie wymaganiu głosowania tajnego mogło mieć wpływ na treść uchwały, z natury rzeczy można posługiwać się jedynie pewnym stopniem prawdopodobieństwa, ponieważ przeprowadzenie pełnego dowodu będzie tu najczęściej niemożliwe”. Zob. również uzasadnienie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 października 2012 r., III SW 4/12, OSNP 2013, nr 5–6, poz. 70, „Prokuratura i Prawo” wkładka 2013, nr 5, poz. 52, LEX nr 1243063.