



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 10 września 2021 r.

Druk nr 490

**KOMISJA
PRAW CZŁOWIEKA,
PRAWORZĄDNOŚCI I PETYCJI**

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 90d ust. 1 pkt 1 Regulaminu Senatu Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji wnosi o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy.

Do reprezentowania Komisji w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniony jest pan senator Robert Mamątow.

W załączeniu przekazuję projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności i Petycji
(-) Aleksander Pociąg

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy

Art. 1. W ustawie z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1319) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10 w § 2 pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) ubezwłasnowolniona:

a) całkowicie prawomocnym orzeczeniem sądu – w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego,

b) prawomocnym orzeczeniem sądu – w przypadku pozostałych wyborów.”;

2) w art. 11 w § 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) w wyborach do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej – osoba mająca prawo wybierania w tych wyborach, która najpóźniej w dniu głosowania kończy 21 lat, od co najmniej 5 lat stale zamieszkuje w Rzeczypospolitej Polskiej lub na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej i nie jest ubezwłasnowolniona prawomocnym orzeczeniem sądu;”.

Art. 2. Ustawy nie stosuje się do wyborów zarządzonych przed dniem jej wejścia w życie.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie miesiąca od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Cel projektu

Projekt ma na celu przyznanie osobom ubezwłasnowolnionym częściowo czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jest on pokłosiem petycji złożonej w tej sprawie do Senatu.

Dotychczas osoby ubezwłasnowolnione są pozbawione czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach powszechnych do organów władzy publicznej.

Projekt ustawy stanowi realizację postulatu zawartego w petycji P 10-72/20 wniesionej do Senatu w dniu 16 czerwca 2020 r. przez Helsińską Fundację Praw Człowieka.

Dotychczasowe regulacje

Przepisy krajowe

Konstytucje polskie do 1991 r. nie zawierały przepisów przewidujących pozbawienie osób „ubezwłasnowolnionych” czynnego prawa wyborczego. Konstytucje z lat 1921 i 1935 przewidywały jednak, że „prawo wybierania ma każdy obywatel (...), który (...) używa [korzysta] w pełni [z] praw cywilnych” (odpowiednio: art. 5 i art. 33 ust. 1). Konstytucje z 1946 i 1952 r. nie zawierały analogicznych przepisów. Konstytucja z 1952 r., po nowelizacji z 1976 r. stanowiła, że „prawa wyborcze nie przysługują osobom chorym umysłowo” (art. 99). W praktyce różnego rodzaju konkretne regulacje pojawiały się w przedwojennym i powojennym okresie na poziomie ustawowym. „*Expressis verbis* instytucja ta [ubezwłasnowolnienia, jako przesłanki pozbawienia prawa wyborczego] w prawie wyborczym (ordynacji wyborczej) została uregulowana w 1976 r.” (Chruściak, R. 2004. Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka pozbawienia praw wyborczych – aspekty konstytucyjne. W: D. Pudzianowska, red., *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer). Do konstytucji regulacja taka została wprowadzona ustawą z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji RP (art. 99): „prawa wyborcze nie przysługują osobom ubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego”.

W zmodyfikowanej postaci przepis ten został przeniesiony do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 1997 r. Jej art. 62 stanowi, że obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat (ust. 1), przy czym prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są:

- 1) ubezwłasnowolnione lub
- 2) pozbawione praw publicznych albo wyborczych (ust. 2).

Ustawa z dnia z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, w art. 10 i art. 11, powtarza powyższą regulację konstytucyjną, rozszerzając ją na nieregulowane w Konstytucji wybory do Parlamentu Europejskiego.

Ubezwłasnowolnienie jest instytucją prawa cywilnego. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny w art. 13 przewiduje, że osoba, która ukończyła lat trzynaście, może być **ubezwłasnowolniona całkowicie**, jeżeli:

- 1) wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii,
- 2) **nie jest w stanie kierować swym postępowaniem.**

Dla ubezwłasnowolnionego całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje on jeszcze pod władzą rodzicielską.

Z kolei osoba pełnoletnia może być **ubezwłasnowolniona częściowo** (art. 16 Kodeksu cywilnego):

- 1) z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii,
- 2) jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz **potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw.**

Dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo ustanawia się kuratelę.

Skutkiem ubezwłasnowolnienia całkowitego w stosunkach cywilnoprawnych jest brak zdolności do czynności prawnych, a częściowego – ograniczenie zdolności do czynności prawnych.

Czynność prawna dokonana przez osobę, która nie ma zdolności do czynności prawnych (z wyjątkiem umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego), jest nieważna.

Z kolei do ważności czynności prawnej, przez którą osoba ograniczona w zdolności do czynności prawnych zaciąga zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem, potrzebna jest (z wyjątkiem umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego) zgoda jej przedstawiciela ustawowego.

Cywilnoprawne ubezwłasnowolnienie „promieniuje” także na postępowanie administracyjnoprawne. W postępowaniach przed organami administracji publicznej zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych stron ocenia się według przepisów prawa cywilnego. Osoby fizyczne nieposiadające zdolności do czynności prawnych działają przez swych ustawowych przedstawicieli (ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, art. 30 § 1 i 2).

Ubezwłasnowolnienie nie immunizuje natomiast od odpowiedzialności karnej. Wyłączona jest tylko odpowiedzialność karna osoby, która z powodu choroby psychicznej, upośledzenia umysłowego lub innego zakłócenia czynności psychicznych, nie mogła **w czasie czynu** rozpoznać jego znaczenia lub pokierować swoim postępowaniem. Okoliczności te są ustalane jednak indywidualnie, niezależnie od tego czy sprawca czynu jest ubezwłasnowolniony czy nie (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, art. 31). Ubezwłasnowolniony zatem, co do zasady podlega odpowiedzialności karnej. Jeżeli oskarżony jest ubezwłasnowolniony (lub nieletni), jego przedstawiciel ustawowy lub osoba, pod której pieczęcią oskarżony pozostaje, może podejmować na jego korzyść wszelkie czynności procesowe, a przede wszystkim wnosić środki zaskarżenia, składać wnioski oraz ustanowić obrońcę (ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, art. 76).

Prawo międzynarodowe i prawo Unii Europejskiej

Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych z 19 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167) przewiduje, że każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji (...) i bez nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli (art. 25 lit. b).

Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzony w Paryżu dnia 20 marca 1952 r. (Dz. U. z 1995 r. poz. 175) w art. 3 przewiduje, że Wysokie Układające się Strony zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169) przewiduje (w art. 29 lit. a), że Państwa Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz zobowiązują się do zapewnienia, że **osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego**, między innymi poprzez: (i) zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i zastosowania, (ii) ochronę praw osób niepełnosprawnych do tajnego głosowania w wyborach i referendach publicznych bez zastraszania, a także do kandydowania w wyborach, efektywnego sprawowania urzędu i pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia, ułatwianie korzystania ze wspomagających i nowych technologii tam, gdzie to właściwe. Konwencja do osób niepełnosprawnych zalicza te osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, **psychiczną, intelektualną** lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecznym, na zasadzie równości z innymi osobami.

Traktat o Unii Europejskiej, w art. 14 ust. 3 (Dz. Urz. UE C 202/13 z 7.6.2016 r.) stanowi, że członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym.

Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz. Urz. UE L 178/1 z 16.7.2018 r) przewiduje, że wybór członków Parlamentu Europejskiego dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych (art. 1 ust. 3).

Podmiotowe prawo wyborcze osób z dysfunkcjami umysłowymi lub psychicznymi w innych państwach Unii Europejskiej

W państwach Unii Europejskiej występują różne rozwiązania w zakresie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych (nieposiadających zdolności do czynności prawnych) z powodu dysfunkcji umysłowej lub psychicznej. Są one przedstawione szczegółowo w ocenie skutków regulacji. W niektórych państwach prawa wyborcze takich osób nie są ograniczone.

W kontekście tego zróżnicowania, należy zwrócić uwagę, że prawo Unii Europejskiej przyznaje prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów gminy każdemu obywatelowi UE niezależnie od tego, w którym kraju Unii Europejskiej zamieszkuje, pod warunkiem, że posiada prawo wyborcze w wyborach do tych organów w państwie macierzystym (m.in. dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne, rozdz. 20, t. 1, str. 12). Oznacza to zatem, że w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach organów gminy mogą głosować ubezwłasnowolnieni obywatele innych państw UE, jeżeli i swoim kraju mogą głosować.

Państwa różnią się też tym, że w niektórych z nich zakres podmiotowego prawa wyborczego jest regulowany w konstytucji, w innych zaś niektóre wyłączenia następują w ustawie.

W końcu kraje różnią się też, co poniekąd widoczne było powyżej, pod względem organu (podmiotu) uprawnionego do pozbawienia czynnego prawa wyborczego: sąd, kolegium lekarskie, przewodniczący komisji wyborczej (Skotnicki, K. 2000. *Zasada powszechności w prawie wyborczym: zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: Wyd. UŁ).

Wypowiedzi w orzecznictwie i w doktrynie prawnej

Zdaniem Chruściaka, „konstytucjonalizacja [w 1991 r.] ubezwłasnowolnienia jako przesłanki pozbawienia czynnego prawa wyborczego (...) nie została poprzedzona szerszą debatą, w której zostałyby przedstawione argumenty przemawiające za takim rozwiązaniem” (Chruściak, 2004). „W demokratycznym konstytucjonalizmie od dawna przyjmowano ubezwłasnowolnienie cywilnoprawne za przesłankę uniemożliwiającą wykonywanie praw

publicznych. Wychodzący przy tym z założenia, że osoba niemogąca rozporządzać swoimi sprawami, tym bardziej nie jest zdolna do rozstrzygania w sprawach publicznych” (Sokolewicz, W., Wojtyczek, K. 2016. Artykuł 62. W: L. Garlicki, M. Zubik, red., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*. Warszawa: Wyd. Sejmowe).

Sokolewicz i Wojtyczek, odnosząc się do terminologii przepisów Konstytucji ograniczających prawo wyborcze – „osoby ubezwłasnowolnione” – stwierdzili, że „prawodawca konstytucyjny posłużył się w tym przypadku pojęciami zastanymi. Komentowana regulacja konstytucyjna nie może być rozumiana jako pozostawienie ustawodawcy zwykłego swobody przy określaniu przesłanek i treści wymienionych instytucji, ale przeciwnie – jako skrupowanie jego władzy poprzez użycie terminów, których treść została ustalona (...) przed ustanowieniem konstytucji. **Ustawodawca, stanowiąc prawo wyborcze, może – w pewnym zakresie – modyfikować unormowania dotyczące wymienionych instytucji pod warunkiem zachowania ich tożsamości**” (Sokolewicz, Wojtyczek, 2016). Ich zdaniem, przy ustalaniu znaczenia kategorii konstytucyjnych należy odwołać się do treści ustaw obowiązujących w chwili ustanowienia Konstytucji – w przypadku ubezwłasnowolnienia do Kodeksu cywilnego. Ponadto, jak twierdzą, „ponieważ w art. 62 ust. 2 jest mowa o ubezwłasnowolnieniu bez bliższego dookreślenia tego terminu, należy przyjąć, że przesłanka ta obejmuje zarówno ubezwłasnowolnienie całkowite, jak częściowe”.

Podobnie Zaradkiewicz twierdzi, że ubezwłasnowolnienie w świetle art. 62 ust. 2 Konstytucji RP ma swoje samodzielne znaczenie normatywne, niezależnie od kształtu odpowiedniej instytucji prawa cywilnego (Zaradkiewicz, K. 2014. Ubezwłasnowolnienie – perspektywa konstytucyjna a instytucja prawa cywilnego. W: D. Pudzianowska, red., *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer).

Coraz częściej pojawiają się jednak głębsze argumentacje na rzecz rozwiązania przeciwnego, a „rozwiązania zakładające odsunięcie od udziału w wyborach – bez indywidualnego rozważenia indywidualnych uwarunkowań danej osoby – wszystkich osób ubezwłasnowolnionych częściowo są krytykowane w doktrynie” (Sokolewicz, Wojtyczek, 2016). Na rzecz przyznania osobom częściowo ubezwłasnowolnionym działa też Rzecznik Praw Obywatelskich. Formułowane są nawet propozycje usunięcia instytucji ubezwłasnowolnienia z systemu prawa.

Zdaniem Rakowskiej-Treli „ważny standard ochrony praw osób ubezwłasnowolnionych ustanowił ETPC w wyroku z 10 maja 2010 r., w sprawie Alajos Kiss v. Węgry. Sprawa dotyczyła problemu pozbawienia praw wyborczych osoby częściowo ubezwłasnowolnionej. Skarżący, ubezwłasnowolniony częściowo w 2005 r., został jednocześnie pozbawiony prawa do głosowania, zgodnie bowiem z art. 70 ust. 5 Konstytucji Republiki Węgierskiej z 1949 r. prawo do głosowania traciły osoby ubezwłasnowolnione zarówno całkowicie, jak i częściowo. Skarżący podniósł, że takie rozwiązanie jest sprzeczne z art. 3 Protokołu nr 1 do EKPC oraz z art. 13 i 14 EKPC. Europejski Trybunał Praw Człowieka, powołując się na standardy sformułowane we wcześniej rozstrzyganych sprawach, zwrócił jednak uwagę, że węgierskie prawo, ustanawiając pozbawienie praw wyborczych, nie wprowadza w tym zakresie rozróżnienia między osobami ubezwłasnowolnionymi całkowicie i częściowo. Oceniał, że nie sposób uznać za usprawiedliwione pozbawienie praw wyborczych każdej osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, margines swobody państwa jest bowiem co prawda szeroki, ale nie nieograniczony (Rakowska-Trela, A. 2004. Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną – perspektywa prawnoporównawcza. W: D. Pudzianowska, red., *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*. Warszawa: Wolters Kluwer).

Istotnym argumentem w dyskusji powinien być fakt wydania w 2019 r. postanowienia przez Sąd Rejonowy w Nowym Sączu, w którym **sąd nakazał wpisać osobę ubezwłasnowolnioną częściowo do rejestru wyborców, a tym samym umożliwić jej głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego** (postanowienie Sądu Rejonowego z dnia 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 376/19; <https://www.saos.org.pl/judgments/381370>). Sąd oparł się na tym, że przepisy prawa międzynarodowego (cytowane wyżej konwencje) oraz prawo Unii Europejskiej gwarantują wszystkim prawo wyborcze. Pozbawienie tego prawa osób ubezwłasnowolnionych w przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego wynika jedynie z ustawy. Tymczasem zgodnie z Konstytucją RP, umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową (art. 91 ust. 2). Ponadto, jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami (art. 91 ust. 3).

Zdaniem Chruściaka, „możliwe są różne interpretacje zastosowanego w art. 62 ust. 2 Konstytucji RP pojęcia ubezwłasnowolnienia. Jak się wydaje, dominująca będzie jednak interpretacja, zgodnie z którą ewentualne usunięcie z prawa wyborczego – Kodeksu wyborczego ubezwłasnowolnienia jako przesłanki pozbawienia praw wyborczych (art. 10 § 2 pkt 3) nie będzie możliwe bez usunięcia tej przesłanki z art. 62 ust. 2 ustawy zasadniczej.

Jeżeli tak miałyby być, to powinna zostać przygotowana stosowna zmiana Konstytucji RP. Zgodnie z propozycją (przedstawioną przez dr. A. Bodnara) art. 62 ust. 2 mógłby otrzymać brzmienie następujące: «2. Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są pozbawione praw publicznych albo wyborczych»” (Chruściak, 2004). Należy zaznaczyć, że opinia ta dotyczy ubezwłasnowolnienia, jako przesłanki pozbawienia praw wyborczych w ogóle, a nie czynnego prawa wyborczego dla ubezwłasnowolnionych częściowo w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Z kolei w opinii Zaradkiewicza „odpowiedź pozytywna na pytanie o samodzielną naturę ubezwłasnowolnienia w znaczeniu konstytucyjnym prowadzić musi do wniosku, że **jakiegokolwiek rozwiązania ustawowe (choćby istniejące jako «zastane» w dniu wejścia w życie konstytucji) sprzeczne z «istotą» ubezwłasnowolnienia w znaczeniu konstytucyjnym powinny być zmienione, dostosowane do jej wymagań bądź zastąpione przez nowe**. Na marginesie warto zauważyć, że przepisy konkretyzujące instytucję konstytucyjną ubezwłasnowolnienia nie muszą posługiwać się tą samą nazwą, choć nie mogą pozostawiać wątpliwości, czy wprowadzone rozwiązania odpowiadają konstrukcji prawnej przewidzianej w konstytucji” (Zaradkiewicz, 2004).

Jego zdaniem „artykuł 62 ust. 2 Konstytucji RP nie stoi na przeszkodzie dopuszczeniu zmian istniejącego zakresu, przesłanek i skutków ubezwłasnowolnienia w prawie cywilnym (np. zmianie wieku osoby podlegającej ubezwłasnowolnieniu, odmiennemu ustaleniu zakresu czynności, których może ona dokonywać, czy też ujednoczeniu ubezwłasnowolnienia poprzez rezygnację z podziału na częściowe i całkowite), a nawet jego zastąpieniu przez inne rozwiązania (nawet o odmiennej nazwie, której użycie w ustawodawstwie z perspektywy konstytucji nie jest istotne)” (Zaradkiewicz, 2004).

W tym ostatnim przypadku „ubezwłasnowolnienie stanowiłoby wyłącznie instytucję prawa publicznego, a jego orzeczenie skutkowałoby utratą czynnego prawa wyborczego oraz prawa udziału w referendum. (...). Otwarte pozostaje pytanie o przesłanki tak rozumianego

ubezwłasnowolnienia (np. zupełna niemożność kontaktu z zainteresowanym uniemożliwiająca komunikowanie lub wyrażenie woli, całkowita niezdolność faktyczna do podejmowania decyzji)” (Zaradkiewicz, 2004).

Jeden z Autorów proponuje zmienić, coraz bardziej widoczną kolizję między przepisami krajowymi a międzynarodowymi. „Najważniejszym postulatem jest rozdzielenie skutków prawno-wyborczych częściowego i całkowitego ubezwłasnowolnienia. W świetle treści art. 62 ust. 2 Konstytucji RP możliwe jest automatyczne pozbawianie praw wyborczych osób, które zostały ubezwłasnowolnione całkowicie. Nie stoi na przeszkodzie temu również art. 3 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do EKPCz. Pożądana jest zmiana rozwiązań prawodawczych związanych ze skutkami ubezwłasnowolnienia częściowego. Z artykułu 3 Pierwszego Protokołu Dodatkowego do EKPCz wynika, iż pozbawienie praw wyborczych tego typu osób możliwe jest tylko po indywidualnym zbadaniu możliwości dokonywania przez nie racjonalnych ocen i wyborów politycznych oraz świadomości ich konsekwencji. Nowelizacje prawodawcze powinny iść w kierunku zmiany konsekwencji ubezwłasnowolnienia częściowego, które nie może ipso iure skutkować pozbawieniem praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych częściowo. Sądy powinny być zobowiązane do zbadania, czy osoba, której zdolność prawna ma zostać częściowo ograniczona zdolna jest do dokonywania racjonalnych wyborów politycznych i czy zdaje sobie sprawę z konsekwencji swoich decyzji. W rezultacie sąd orzekałby o tym, czy osoba ta zdolna jest do udziału w wyborach i referendach. Tego typu rozeznanie powinno odbywać się podczas postępowań o ubezwłasnowolnienie częściowe i być dokonywane przy udziale biegłych psychiatrów sądowych. Orzeczenie o pozbawieniu praw wyborczych powinno stanowić odrębny i samodzielny punkt sentencji postanowienia o ubezwłasnowolnieniu i byłoby wydawane przez sądy w przypadku gdy biegły i za nim sąd uznają, że osoba, która ma zostać ubezwłasnowolniona częściowo, nie ma możliwości dokonywania racjonalnych decyzji politycznych albo nie jest świadoma ich skutków. Bezwzględny warunkiem wydania rozstrzygnięcia o pozbawieniu praw wyborczych musiałoby być wcześniejsze orzeczenie o częściowym ubezwłasnowolnieniu (byłby to przykładowo pierwszy punkt sentencji). Stanowi ono bowiem konstytucyjny i konstytucyjny warunek utraty praw wyborczych (...). Takie rozwiązanie ma jeszcze jedną istotną zaletę. Ubezwłasnowolniony mógłby zaskarżyć jedynie tę część postanowienia o ubezwłasnowolnieniu częściowym, która dotyczy tylko pozbawienia go praw wyborczych, co skutkowałoby uprawomocnieniem się pierwszej części tego rozstrzygnięcia dotyczącej samego ograniczenia zdolności do czynności prawnych”

(Dąbrowski, M. 2010. Ubezważnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 2–3).

Naleziński stwierdza, że z jednej strony „ustrojodawca operuje w treści art. 62 ust. 2 Konstytucji RP pojęciami mającymi utrwalone znaczenie, związane z gałęziami prawa karnego (pozbawienie praw publicznych) i prawa cywilnego (ubezważnowolnienie) (...). Okoliczność powyższa silnie przemawia za nadaniem określeniom zastosowanym w art. 62 ust. 2 znaczenia przyjętego i utrwalonego w gałęziach prawa, z jakimi są one związane. Nie bez znaczenia pozostaje również ich walor «pojęć zastanych», poprzedzających wejście w życie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej.

Z drugiej jednak strony, **take podejście może wzbudzać zastrzeżenia wynikające z postulatu «autonomicznej» interpretacji przepisów Konstytucji RP, zwłaszcza zaś uniknięcia posłużenia się wadliwą techniką «wykładni tego aktu w zgodzie z ustawami».** Należy też zauważyć, że wykładnia unormowań konstytucyjnych wykazuje daleko idącą specyfikę, której wyrazem jest istotne znaczenie argumentów funkcjonalnych i celowościowych związanych z daną instytucją prawną”. Jego zdaniem, „w przypadku art. 62 ust. 2 interpretacja zastosowanych w nim pojęć, ściśle związanych z problemem sankcji represyjnych (...) oraz cywilistycznym zagadnieniem ubezważnowolnienia, nie powinna abstrahować od utrwalonego ich znaczenia w systemie prawa (pojęcia «zastane»), przede wszystkim w sferze prawa karnego i prawa cywilnego”, ale „**granica takiej interpretacji jest jednak sprzeczność ustalonego znaczenia analizowanych pojęć z założonymi przez ustrojodawcę celami instytucji przewidzianej w art. 62 ust. 2, jak również z ogólnymi zasadami samej ustawy zasadniczej** (np. zasadą powszechności wyborów, zasadą demokracji i zwierzchnictwa Narodu)”.

Dodaje też, że „ustrojodawca nie wskazuje na przyczyny uzasadniające podjęcie przez sąd orzeczenia o ubezważnowolnieniu. Interpretacja tej przesłanki przenosi się więc właściwie w całości na płaszczyznę cywilnoprawną. Tam zaś problem ubezważnowolnienia (zarówno całkowitego, jak i częściowego) silnie «ukierunkowany» został na sferę zdrowia psychicznego ocenianego przez pryzmat zdolności danej osoby do pokierowania swoimi sprawami życiowymi. Tymczasem **wątek publicznoprawny, związany z wymogiem należytej «świadomości politycznej» obywatela, bynajmniej nie musi pokrywać się z prywatnoprawną (cywilistyczną) perspektywą oceny kwalifikacji psychicznych i umysłowych danej osoby.** W związku z tym podnoszone są w doktrynie zastrzeżenia

dotyczące braku postanowień konstytucyjnych lub choćby ustawowych, które samodzielnie (niezależnie od unormowań prawa cywilnego), określałyby wymagania dotyczące zdolności intelektualnej (umysłowej) w zakresie korzystania z praw wyborczych (...). **Wzgląd na stanowisko ETPC (...) przemawia także na rzecz dokonania zmian w polskim systemie prawnym.** Zmiany te powinny zmierzać w kierunku wyposażenia sądu orzekającego o częściowym ubezwłasnowolnieniu w kompetencję do odrębnego określenia jego skutków w sferze praw wyborczych (Naleziński, B. 2016. Artykuł 62. W: M. Safjan, L. Bosek, red., *Konstytucja RP: komentarz, tom I.* Warszawa: C.H. Beck).

Proponowane rozwiązanie

Pozbawianie osób ubezwłasnowolnionych częściowo czynnego prawa wyborczego jest sprzeczne z prawem międzynarodowym. W związku z tym, przynajmniej w odniesieniu do wyborów do Parlamentu Europejskiego jest też sprzeczne z Konstytucją. Nie może zatem być zaskoczeniem orzeczenie Sądu Rejonowego w Nowym Sączu, w którym sąd nakazał Prezydentowi Nowego Sącza wpisanie osoby ubezwłasnowolnionej do rejestru wyborców i w związku z tym umożliwienie oddania głosu w wyborach do Parlamentu Europejskiego. By uniknąć większej liczby postępowań sądowych w tej sprawie, proponuje się zmianę Kodeksu wyborczego, tak aby umożliwić osobom ubezwłasnowolnionym częściowo głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Zmiana zawarta w art. 1 w pkt 2 ma charakter techniczny. Ma na celu utrzymanie dotychczasowej normy przewidującej, że osoby ubezwłasnowolnione nie posiadają biernego prawa wyborczego (nie mogą kandydować).

Rozważane alternatywne rozwiązania

Jednocześnie jednak, należy zwrócić uwagę, że pojawia się niejednorodność. W przypadku wyborów do Parlamentu Europejskiego, osoby ubezwłasnowolnione częściowo mogą głosować (niezależnie czy z mocy ustawy czy osobno wydawanych orzeczeń sądowych), a w wyborach organów krajowych nie mogą. Brak jest argumentów na rzecz utrzymania tego zróżnicowania. Choć niektórzy komentatorzy przepisu art. 62 Konstytucji, stwierdzają, że nie ogranicza się on jedynie do osób ubezwłasnowolnionych całkowicie, to można zinterpretować ich wypowiedzi, bardziej jako wskazujące podstawę do (możliwość)

ustawowego pozbawienia (w oparciu o art. 62 ust. 2 Konstytucji) prawa głosowania także osób ubezwłasnowolnionych częściowo, niż, jako wskazujące na konieczność (na jego podstawie) pozbawienia prawa do głosowania zupełnie wszystkich ubezwłasnowolnionych. Jeżeli tak interpretować ten przepis, to przyznanie czynnego prawa wyborczego osobom ubezwłasnowolnionym częściowo w wyborach do organów krajowych, nie wymagałaby zmiany Konstytucji RP. Stanowiłoby to przychylną prawu międzynarodowemu i prawu UE interpretację Konstytucji.

Innym rozwiązaniem, w ślad za cytowaną wyżej propozycją, mogłoby być wprowadzenie do Kodeksu wyborczego i Kodeksu postępowania cywilnego mechanizmu przewidującego, że w przypadku ubezwłasnowolnienia częściowego, sąd w osobnym punkcie sentencji postanowienia w sprawie ubezwłasnowolnienia, orzeka czy osoba ubezwłasnowolniona częściowo zachowuje możliwość głosowania w wyborach czy nie.

Proponowaną zmianę można też potraktować, jako krok w kierunku przyznania ubezwłasnowolnionym częściowo czynnego prawa wyborczego we wszystkich wyborach, a także w referendach.

Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy</i>	Data sporządzenia: 8 września 2021 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Robert Mamątow	Źródło: petycja
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Marek Jarentowski, główny ekspert, tel. 22 694 9338 w zakresie OSR: Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 9259	Nr druku: 490

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

W obecnym stanie prawnym – zgodnie z art. 10 § 2 pkt 3 *Kodeksu wyborczego* – osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu nie mają prawa wybierania (czynnego prawa wyborczego). Dotyczy to wszystkich przeprowadzanych w Polsce wyborów – do Sejmu i Senatu, Prezydenta RP, do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego, wójta (burmistrza, prezydenta miasta) oraz do Parlamentu Europejskiego.

Z kolei *Konstytucja RP* w art. 62 stanowi, że „obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”, zastrzegając, że „prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. Zatem zawarta w Konstytucji regulacja nie odnosi się i nie ma zastosowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Należy zauważyć, że przepisy prawa międzynarodowego oraz prawa Unii Europejskiej (przepisy UE omówiono w pkt 3 OSR) nie wykluczają możliwości korzystania przez osoby ubezwłasnowolnione z prawa wyborczego. W tym miejscu warto wymienić akty takie jak:

1. *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych*, który przewiduje, że każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji (...) i bez nieuzasadnionych ograniczeń korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli;
2. *Protokół nr 1 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, zgodnie z którym strony Konwencji zobowiązują się organizować w rozsądnych odstępach czasu wolne wybory, oparte na tajnym głosowaniu, w warunkach zapewniających swobodę wyrażania opinii ludności w wyborze ciała ustawodawczego;
3. *Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych*, która stanowi, że Państwa Strony zagwarantują osobom niepełnosprawnym prawa polityczne i możliwość korzystania z nich, na zasadzie równości z innymi osobami oraz zobowiązują się do zapewnienia, że osoby niepełnosprawne będą mogły efektywnie i w pełni uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, na zasadzie równości z innymi osobami, bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego.

Autorzy petycji (P10-72/20) dostrzegając powyższy problem, postulują zmianę *Kodeksu wyborczego* w taki sposób, aby zapewnić osobom ubezwłasnowolnionym możliwość korzystania z prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest dokonanie odpowiednich zmian w *Kodeksie wyborczym*, mających na celu przyznanie osobom ubezwłasnowolnionym częściowo możliwości korzystania z prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

Oczekiwany efektem regulacji będzie zapewnienie zgodności *Kodeksu wyborczego* w omawianym zakresie z przepisami prawa międzynarodowego oraz z *Konstytucją RP*.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Traktat o Unii Europejskiej, w art. 14 ust. 3 stanowi, że członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym. Akt dotyczący wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączony do decyzji Rady

76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. przewiduje, że wybór członków Parlamentu Europejskiego dokonywany jest w bezpośrednich wyborach powszechnych, wolnych i tajnych (art. 1 ust. 3).¹

W oparciu o przykłady państw Unii Europejskiej (i Wielkiej Brytanii) można wyróżnić trzy modele rozwiązań dotyczących praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych (nieposiadających zdolności do czynności prawnych) z powodu dysfunkcji umysłowej lub psychicznej (*The right to political participation of persons with mental health problems and persons with intellectual disabilities*, 2013. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights):

1. w 10 państwach nie występuje tego rodzaju wykluczenie osób ubezwłasnowolnionych z udziału w wyborach – są to: Austria, Cypr, Finlandia, Francja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Szwecja, Wielka Brytania, Włochy;
2. w 16 krajach osoby ubezwłasnowolnione są pozbawione prawa wyborczego, tj. w: Belgii, Bułgarii, Czechach, Danii, Estonii, Grecji, Litwie, Luksemburgu, Łotwie, Malcie, Niemczech, Polsce, Portugalii, Rumunii, Słowacji i na Węgrzech;
3. w 5 państwach, niezależnie od tego, czy istnieje w nich regulacja pozbawiająca prawa wyborczego wszystkich ubezwłasnowolnionych, czy nie, lekarz bądź sąd może w indywidualnych przypadkach orzec, czy osoba z dysfunkcjami umysłowymi bądź intelektualnymi może głosować; dotyczy to: Cypru, Estonii, Hiszpanii, Malty, Słowenii (stąd też suma wymienionych przypadków jest większa niż liczba państw UE).²

W kontekście tego zróżnicowania, należy zwrócić uwagę, że prawo Unii Europejskiej przyznaje prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach organów gminy każdemu obywatelowi UE niezależnie od tego, w którym kraju Unii Europejskiej zamieszkuje, pod warunkiem, że posiada prawo wyborcze w wyborach do tych organów w państwie macierzystym (m.in. dyrektywa Rady 94/80/WE z dnia 19 grudnia 1994 r. ustanawiająca szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami, Dz. Urz. UE Polskie Wydanie Specjalne, rozdz. 20, t. 1, str. 12). Oznacza to zatem, że w Polsce w wyborach do Parlamentu Europejskiego i wyborach organów gminy mogą głosować ubezwłasnowolnieni obywatele innych państw UE, o ile w świetle prawa państwa, którego są obywatelami, przysługują im prawo wyborcze.³

Państwa różnią się też tym, że w niektórych z nich zakres podmiotowego prawa wyborczego jest regulowany w konstytucji, w innych zaś niektóre wyłączenia następują w ustawie. Kraje różnią się też, co poniekąd widoczne było powyżej, pod względem organu (podmiotu) uprawnionego do pozbawienia czynnego prawa wyborczego: sąd, kolegium lekarskie, przewodniczący komisji wyborczej (Skotnicki, K. 2000. *Zasada powszechności w prawie wyborczym: zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź: Wyd. UŁ).⁴

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby ubezwłasnowolnione częściowo	W 2020 r. w sądach okręgowych ubezwłasnowolnienie orzeczono 7 834 razy (z tego: 7 322 – całkowite, 512 – częściowe). Liczba osób ubezwłasnowolnionych na koniec 2014 r. wynosiła około 81 tys. (z tego: 69,4 tys. – całkowicie, 11,9 tys. – częściowo).	Informator Statystyczny Wymiaru Sprawiedliwości Ministerstwo Sprawiedliwości, <i>Rocznik statystyczny sądownictwa powszechnego i wojskowego 2010–2014</i>	Możliwość korzystania z czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

¹ M. Jarentowski, *Opinia prawna w sprawie przyznania czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom ubezwłasnowolnionym*, Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu, 2021

² *Ibidem*

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania:

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i jednostki samorządu terytorialnego.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki							
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)	
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	0	0	0	0	0	0	0	
	duże przedsiębiorstwa								
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.

Regulacja będzie miała pozytywny wpływ na obywateli, w szczególności osoby ubezwłasnowolnione częściowo. Stworzenie tym osobom możliwości korzystania z prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego, oprócz zapewnienia im realizacji praw wynikających z *Konstytucji* i przepisów prawa międzynarodowego, będzie miało pozytywny wpływ na ich zdrowie psychiczne oraz poczucie wolności i decyzyjności. Omawiane rozwiązanie przyczyni się do zmniejszenia marginalizacji społecznej i prawnej osób ubezwłasnowolnionych częściowo.

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie miesiąca od dnia jej ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

W związku z tym, że ewaluacja projektu wiązałaby się z koniecznością przeprowadzenia badania statystycznego dość dużej, reprezentatywnej próbki okręgów wyborczych i wymagałaby dostępu do danych osobowych wyborców, w tym danych wrażliwych, z uwagi na zasadę proporcjonalności (duży koszt i pracochłonność przeprowadzenia takiego badania w porównaniu do korzyści informacyjnych), proponuje się odstąpić od jej przeprowadzania.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak.

.....
Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu
.....