



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 22 czerwca 2021 r.

BL.SPKO.112.9.2021

Opinia prawna w sprawie przyznania czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom ubezwłasnowolnionym

Problem

Opinia prawna dotyczy możliwości zmian w ustawie – Kodeks wyborczy mających na celu przyznanie czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom ubezwłasnowolnionym. Sporządzona została w związku z prośbą przewodniczącego Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu, będącą konsekwencją petycji, która wpłynęła w tej sprawie do Senatu.

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

Przepisy

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 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 oparciu o przykłady państw Unii Europejskiej (i Wielkiej Brytanii) można wyróżnić trzy modele rozwiązań dotyczący 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. Są to: Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Estonia, Grecja, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Węgry.

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. Są to: Cypr, Estonia, Hiszpania, Malta, Słowenia (stąd suma przypadków jest większa niż liczba państw UE).

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 tylko 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. Wychodzono przy tym z założenia, że osoba niemogąca rozporządzać swoimi sprawami, tym bardziej nie jest zdolna do rozstrzygnięcia 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 skrępowanie 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.

Istotnym elementem 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

ubezważnionych 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 Rakowskiej-Treli „ważny standard ochrony praw osób ubezważnionych ustanowił ETPC w wyroku z 10 maja 2010 r., w sprawie *Alajos Kiss v. Węgry*. Sprawa dotyczyła problemu pozbawienia praw wyborczych osoby częściowo ubezważnionej. Skarżący, ubezważniony 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 ubezważnione 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 ubezważnionymi całkowicie i częściowo. Oceniał, że nie sposób uznać za usprawiedliwione pozbawienie praw wyborczych każdej osoby ubezważnionej 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).

Zdaniem Chruściaka, „możliwe są różne interpretacje zastosowanego w art. 62 ust. 2 Konstytucji RP pojęcia ubezważnienia. Jak się wydaje, dominująca będzie jednak interpretacja, zgodnie z którą ewentualne usunięcie z prawa wyborczego – Kodeksu wyborczego ubezważnienia 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).

Z kolei w opinii Zaradkiewicza „odpowiedź pozytywna na pytanie o samodzielną naturę ubezważnienia w znaczeniu konstytucyjnym prowadzić musi do wniosku,

że **jakikolwiek 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. Ubezwłasnowolnienie 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 (ubezwłasnowolnienie) (...). 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 ubezwłasnowolnienia, 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 ubezwłasnowolnieniu. Interpretacja tej przesłanki przenosi się więc właściwie w całości na płaszczyznę cywilnoprawną. Tam zaś problem ubezwłasnowolnienia (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).

Wnioski

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, warto rozważyć zmianę Kodeksu wyborczego, aby umożliwić osobom ubezwłasnowolnionym częściowo głosowanie w wyborach do Parlamentu Europejskiego.

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 wymagałoby 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.

Jeżeli jednak przyznanie prawa wyborczego w wyborach do organów krajowych osobom ubezwłasnowolnionym częściowo wymagałoby zmiany art. 62 Konstytucji RP, Komisja powinna rozważyć zaproponowanie jego nowelizacji.

Opracował:
Marek Jarentowski
główny ekspert ds. legislacji
email: marek.jarentowski@senat.gov.pl
tel.: 22 694 93 38

Roman Kapeliński
dyrektor
/podpisano elektronicznie/