

Julia Wojnowska-Radzińska\*

## **Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych w świetle przepisów Konstytucji RP oraz Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wybrane problemy**

**The rights of persons with disabilities to vote and be elected in the light of Polish Constitution and Convention on the Rights of Persons with Disabilities – selected issues:** This Article provides an overview of the current problems concerning the political rights of persons with disabilities, i.e. the right to vote and be elected. The Convention on the Rights of Persons with Disabilities guarantees that persons with disabilities should have the opportunity to be actively involved in decision-making processes about policies and programmes, including those directly concerning them. However, despite various instruments and undertakings, persons with disabilities continue to face barriers in their participation as equal members of society and violations of their human rights in all parts of the world.

**Słowa kluczowe:** *osoby niepełnosprawne, czynne i bierne prawo wyborcze, Konstytucja, dyskryminacja*

**Keywords:** *persons with disabilities, rights to vote and be elected, Constitution, discrimination*

---

\* Doktor, adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu;  
e-mail: juliaw@amu.edu.pl

*Wszystkie osoby niepełnosprawne (...) mają prawo uczestniczyć w życiu politycznym i publicznym, jako obywatele na takich samych zasadach jak reszta społeczeństwa<sup>1</sup>.*

## Wstęp

Rozważania na temat praw wyborczych osób niepełnosprawnych należy rozpocząć od konstatacji, że zbyt długo działania podejmowane przez państwa w odniesieniu do osób niepełnosprawnych koncentrowały się wyłącznie na zapewnieniu im opieki instytucjonalnej, rehabilitacji medycznej i dostępu do świadczeń socjalnych, pozbawiając je jednocześnie możliwości *de facto* aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji w zakresie polityki i programów bezpośrednio ich dotyczących. Takiemu podejściu towarzyszyło założenie, jak słusznie wskazuje T. Hammarberg, że osoby niepełnosprawne są „ofiarami”, a nie podmiotami zdolnymi do bycia aktywnymi obywatelami, korzystającymi świadomie z przysługujących im praw politycznych, w tym praw wyborczych<sup>2</sup>. Kamieniem milowym w tym zakresie stała się Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 13 grudnia 2006 r.<sup>3</sup>, w której społeczność międzynarodowa *expressis verbis* uznała potrzebę zagwarantowania osobom niepełnosprawnym pełnego korzystania z praw człowieka, bez dyskryminacji. W dokumencie tym wskazano m.in., że: *pomimo istnienia różnych rozwiązań i przedsięwzięć, osoby niepełnosprawne w dalszym ciągu napotykają na bariery w udziale w życiu społecznym jako równoprawni członkowie społeczeństwa<sup>4</sup>*. Konwencja kładzie zatem nacisk na konieczność podjęcia przez państwa strony działań znoszących bariery uniemożliwiające korzystanie przez osoby niepełnosprawne m.in. z praw politycznych. W tym celu Polska jest zobowiązana do przyjęcia odpowiednich środków o charakterze ustawodawczym w celu wdrożenia praw uznanych w cytowanej Konwencji.

Zdaniem K. Kurowskiego osoby niepełnosprawne są: *narażone na nieuzasadnione pozbawienie praw wyborczych, które może wynikać zarówno*

<sup>1</sup> Zalecenie CM/Rec(2011)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym, z 16 listopada 2011 r., pkt 1 „Równe prawa, równe szanse”.

<sup>2</sup> T. Hammarberg, *Human Rights in Europe: No grounds for complacency*, Rada Europy, Strasburg, 2011, s. 127–128.

<sup>3</sup> Konwencja w stosunku do Rzeczypospolitej Polskiej weszła w życie dnia 25 października 2012 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1169; dalej Konwencja o osobach niepełnosprawnych lub Konwencja.

<sup>4</sup> Zob. pkt (k) preambuły do Konwencji.

z wadliwych regulacji w kwestii nieprzyznania tym osobom czynnego i biernego prawa wyborczego, jak i nieprzystosowania procesu wyborczego do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności<sup>5</sup>. W rezultacie osoby niepełnosprawne najczęściej stanowią niewielki odsetek osób zaangażowanych w sprawy publiczne i pełniących funkcje przedstawicielskie.

W niniejszym artykule zostaną przedstawione wybrane problemy związane z realizacją praw wyborczych osób niepełnosprawnych, które zostały dostrzeżone w doktrynie i judykaturze.

## Definicja osoby niepełnosprawnej

W ustawodawstwie polskim nie występuje jednolita, powszechnie stosowana definicja legalna osoby niepełnosprawnej. Różnorodność terminologiczna w tym obszarze skutkuje niejasnością co do zakresu podmiotowego niniejszej definicji. Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych pod pojęciem „niepełnosprawność” rozumie: *trwałą lub okresową niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodującą niezdolność do pracy*<sup>6</sup>. Z kolei ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy definiuje wyborcę niepełnosprawnego jako: *wyborcę o ograniczonej sprawności fizycznej, psychicznej, umysłowej lub w zakresie zmysłów, która utrudnia mu wzięcie udziału w wyborach*<sup>7</sup>. Innymi słowy, Kodeks wyborczy zawiera własną definicję wyborcy niepełnosprawnego dla potrzeb dotyczących wyborów. Jak podkreśla A. Kisielewicz, chodzi więc o taki stopień upośledzenia organizmu człowieka, który nie pozwala mu samodzielnie, swobodnie poruszać się, dotrzeć i oddać głos w lokalu wyborczym niedostosowanym do potrzeb niepełnosprawnych<sup>8</sup>.

Natomiast najszersze rozumienie terminu „osoba niepełnosprawna” zawiera Konwencja o osobach niepełnosprawnych, zaliczając do tej kategorii podmiotów osoby: *które mają długotrwałe naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub w zakresie zmysłów co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im pełny i skuteczny udział w życiu społecz-*

<sup>5</sup> *Idem*, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 11, s. 30.

<sup>6</sup> Art. 2 pkt 10 ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. z 1997 r. nr 123, poz. 776, ze zm.

<sup>7</sup> Art. 5 pkt 11 Kodeksu wyborczego, Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 112; dalej k.w.

<sup>8</sup> *Idem*, *Komentarz do art. 5 Kodeksu wyborczego*, LEX, stan prawny na 30 kwietnia 2014 r. Należy jednak zauważyć, że określenie wyborcy niepełnosprawnego zawarte w art. 5 pkt 11 nie odwołuje się do jakichkolwiek kryteriów formalnych.

nym, na zasadzie równości z innymi osobami<sup>9</sup>. Wydaje się, że jest to najtrafniejsza definicja osoby niepełnosprawnej, obejmująca swoim zakresem nie tylko niepełnosprawność fizyczną, ale również psychiczną i umysłową. Ponadto w art. 12 Konwencji zawarta jest gwarancja, że: *osoby niepełnosprawne mają zdolność prawną, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia*. W ust. 3 cytowanego przepisu Konwencja nakazuje państwom stronom podjęcie odpowiednich środków w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu ze zdolności prawnej. Natomiast ust. 4 cytowanego przepisu nakłada na państwa strony obowiązek zagwarantowania, że wszelkie środki związane z korzystaniem ze zdolności prawnej obejmować będą odpowiednie i skuteczne zabezpieczenia w celu zapobiegania nadużyciom, zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka. Tym samym środki związane z korzystaniem ze zdolności prawnej będą respektowały prawa, wolę i preferencje osoby, będą wolne od konfliktu interesów i bezprawnych nacisków, będą proporcjonalne i dostosowane do sytuacji danej osoby, będą wykorzystywane przez możliwie najkrótszy czas i będą podlegały regularnemu przeglądowi przez właściwe, niezależne i bezstronne władze lub organ sądowy. Jednocześnie zabezpieczenia powinny być proporcjonalne do stopnia, w jakim takie środki wpływają na prawa i interesy danej osoby. Należy mieć jednak na uwadze, że Polska złożyła oświadczenie interpretacyjne do omawianego przepisu, wskazując, że Rzeczpospolita Polska interpretuje art. 12 Konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem<sup>10</sup>.

### **Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych w świetle Konstytucji RP i Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych**

Podstawowym celem praw wyborczych w demokratycznym państwie jest umożliwienie obywatelom faktycznego udziału w kierowaniu sprawami publicznymi, przez możliwość decydowania, kto w imieniu narodu (suwe-

<sup>9</sup> Art. 1 Konwencji.

<sup>10</sup> Oświadczenie rządu z 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1170.

rena) będzie sprawował władzę. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że: *prawodawca powinien tworzyć prawo wyborcze sprzyjające powszechnej, równej i bezpośredniej partycypacji obywateli w życiu publicznym. Jest ona wskaźnikiem poczucia odpowiedzialności obywateli za losy Ojczyzny. Warto zauważyć, że wśród przymiotników wyborczych ustrojodawca na pierwszym miejscu zawsze wymienia, iż wybory są powszechne, co prowadzi do wniosku, że powszechny udział obywateli w wyborach stanowi samoistną wartość konstytucyjną*<sup>11</sup>. W doktrynie prawa konstytucyjnego panuje pogląd, że: *z zasady powszechności wyborów wynika ciążący na właściwych organach państwowych obowiązek takiego zorganizowania wyborów, by każdy komu służy podmiotowe prawo wyborcze, miał realną możliwość skorzystania z niego*<sup>12</sup>. Przyjmuje się zatem, że pod pojęciem podmiotowego prawa wyborczego wyróżnia się czynne i bierne prawo wyborcze<sup>13</sup>. Konstytucja RP z 1997 r.<sup>14</sup> w sposób wyczerpujący wymienia przesłanki czynnego i biernego prawa wyborczego w wyborach do Sejmu, Senatu i wyborach Prezydenta, a także przesłanki czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych (art. 62, art. 99, art. 127 ust. 3 Konstytucji). Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji: *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.*

Należy zauważyć, że prawa wyborcze zostały również zagwarantowane w ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polskę konwencjach międzynarodowych z zakresu ochrony praw człowieka. W świetle art. 25 Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych: *Każdy obywatel ma prawo i możliwości, bez żadnej dyskryminacji, o której mowa w artykule 2, i bez nieuzasadnionych ograniczeń: a) uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi bezpośrednio lub za pośrednictwem swobodnie wybranych przedstawicieli; b) korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego w rzetelnych wyborach, przeprowadzanych okresowo, opartych na głosowaniu powszechnym, równym i tajnym, gwarantujących wyborcom swobodne wyrażenie woli; c) dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości*<sup>15</sup>.

<sup>11</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

<sup>12</sup> A. Sokala, *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, LEX, 2013, s. 171. Zob. także: postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2000 r., sygn. akt III SW 54/00.

<sup>13</sup> Czynne prawo wyborcze (zwane także prawem wybierania) to prawo do głosowania, natomiast bierne prawo wyborcze (zwane także prawem wybieralności) to uprawnienie do kandydowania i uzyskania mandatu w wyborach.

<sup>14</sup> Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483, ze zm.

<sup>15</sup> Dz.U. z 1977 r. nr 38, poz. 167, załącznik.

Na szczeblu europejskim prawo do wolnych wyborów zostało wyrażone w art. 3 protokołu nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>16</sup>, zgodnie z którym państwa 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*. Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) potwierdził jednocześnie, iż: *prawo do głosowania w wyborach nie jest przywilejem. W XXI wieku w państwie demokratycznym musi istnieć domniemanie korzystania z niego. Każdy wyjątek od zasady powszechnego głosowania rodzi ryzyko osłabienia demokratycznej legitymacji wybranego w ten sposób ciała ustawodawczego i uchwalanych przez nie ustaw. Odebranie jakiejś grupie lub kategorii ludności czynnego prawa wyborczego musi więc być zgodne z celami art. 3 protokołu nr 1*<sup>17</sup>. Istotną rolę w propagowaniu korzystania z praw wyborczych przez osoby niepełnosprawne pełnią również akty tzw. miękkiego prawa (*soft law*), mimo że nie mają mocy prawnie wiążącej. Do tej kategorii należą w szczególności zalecenia (*recommendations*) Komitetu Ministrów Rady Europy (KMRE). W zaleceniu Rec(2006)5 z 5 kwietnia 2006 r. KMRE uznał m.in., że: *Uczestnictwo wszystkich obywateli w życiu politycznym i publicznym oraz w procesach demokratycznych jest istotnym czynnikiem rozwoju demokratycznych społeczeństw. Społeczeństwo powinno odzwierciedlać różnorodność swoich obywateli i korzystać z ich różnych doświadczeń i wiedzy. Dlatego ważne jest, by osoby niepełnosprawne mogły korzystać z przysługujących im praw wyborczych i z prawa do udziału w takiej działalności*<sup>18</sup>. Z kolei w zaleceniu Rec(2011)14 KMRE wskazał, że: *wszystkie osoby niepełnosprawne, bez względu na to, czy ich niepełnosprawność jest fizyczna, sensoryczna, intelektualna czy umysłowa, czy też cierpią na chorobę przewlekłą, mają prawo do oddania głosu na takiej samej zasadzie jak inni obywatele i nie wolno pozbawiać ich tego prawa przy użyciu żadnego prawa ograniczającego ich zdolność prawną, na mocy jakichkolwiek decyzji sądowych lub innych, czy też poprzez inne działanie z powodu ich niepełnosprawności, funkcjonowania poznawczego lub zdolności percepcji. Wszystkie osoby*

<sup>16</sup> Powszechnie jest zwana Europejską konwencją praw człowieka (EKPC).

<sup>17</sup> Wyrok ETPC z 6 października 2005 r., *Hirst v. Wielka Brytania*, skarga nr 74025/0. Cytuję za M.A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005, Zakamycze 2006*, s. 204.

<sup>18</sup> Zalecenie Rec(2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich „Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015”, pkt 3.1. Kierunek działań nr 1: Uczestnictwo w życiu politycznym i publicznym, s. 16.

niepełnosprawne są również uprawnione do kandydowania na stanowisko na równych prawach z innymi osobami i nie należy ich tego prawa pozbawiać za pomocą żadnego prawa ograniczającego ich zdolność prawną, na mocy żadnych decyzji sądowych lub innych z powodu ich niepełnosprawności, funkcjonowania poznawczego lub zdolności percepcji, czy też poprzez inne działanie<sup>19</sup>.

Wymaga jednak podkreślenia, że największe znaczenie w kontekście skutecznej realizacji praw wyborczych osób niepełnosprawnych ma cytowana Konwencja o osobach niepełnosprawnych, która w art. 29a zobowiązuje państwa strony 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, m.in. poprzez:

- zapewnienie, że tryb głosowania oraz stosowane w związku z nim urządzenia i materiały będą odpowiednie, dostępne i łatwe do zrozumienia i zastosowania,
- 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,
- gwarancje swobody wyrażania woli przez osoby niepełnosprawne występujące jako wyborcy i, w tym celu, tam gdzie to konieczne, zezwalanie osobom niepełnosprawnym, na ich życzenie, na korzystanie z pomocy w głosowaniu ze strony wybranej przez nie osoby<sup>20</sup>.

Tym samym Konwencja gwarantuje czynne i bierne prawo wyborcze osobom niepełnosprawnym bez względu na rodzaj niepełnosprawności<sup>21</sup>. Ponadto Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami dokonał wykładni art. 29, wskazując m.in., że: *Artykuł 29 [Konwencji] nie przewiduje żadnego uzasadnionego ograniczenia [prawa głosu] dla jakiejkolwiek grupy osób z niepełnosprawnościami. Dlatego też wyłączenie prawa głosu na podstawie postrzeganej lub rzeczywistej psychicznej lub intelektualnej niepełno-*

<sup>19</sup> Zalecenie CM/Rec(2011)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym, z 16 listopada 2011 r., pkt 3.

<sup>20</sup> Dz.U. z 1995 r. nr 36, poz. 175/1.

<sup>21</sup> To znaczy, zgodnie z art. 1 Konwencji, osobom niepełnosprawnym fizycznie, umysłowo i cierpiącym na zaburzenia psychiczne.



sprawności (...) stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność w rozumieniu art. 2 [Konwencji]<sup>22</sup>.

Należy jednak zauważyć, że prawa wyborcze nie mają charakteru absolutnego. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego panuje pogląd, że: *w demokratycznym państwie prawnym prawa wyborcze należą do fundamentalnych praw politycznych i dlatego każde ich ograniczenie poddane jest szczególnie ostremu reżimowi prawnemu. Prawa wyborcze przysługują w zasadzie wszystkim dorosłym obywatelom, zdolnym do zajmowania się swoimi własnymi sprawami, zaś ograniczenie tych praw jest dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy ustawa zasadnicza wyraźnie to przewiduje, przy czym przepisy konstytucyjne ustanawiające ograniczenia – jako przepisy wprowadzające wyjątki od ogólnej reguły – podlegają zawsze ścisłej, literalnej wykładni*<sup>23</sup>. Konstytucja RP w art. 62 ust. 2 zawiera *numerus clausus* osób, którym nie przysługuje prawo udziału w referendum oraz prawo wyborcze<sup>24</sup>. Do tej kategorii podmiotów należą m.in. osoby ubezwłasnowolnione. Z treści cytowanego przepisu wynika, że polski ustrojodawca pozbawił obywateli z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną praw wyborczych, nie dokonując, jak trafnie wskazuje K. Skotnicki: *różnicowania praw wyborczych osób w zależności od przesłanki ubezwłasnowolnienia, jak i od tego, czy jest ono całkowite czy częściowe*<sup>25</sup>. Tym samym ustrojodawca nie przewidział odpowiedniej procedury badania, czy dana osoba jest zdolna do dokonywania racjonalnych decyzji wyborczych, pozostawiając ją do uregulowania ustawodawcy zwykłemu<sup>26</sup>. Zgodnie z art. 13 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny: *Osoba,*

<sup>22</sup> Opinia Komitetu ds. Osób z Niepełnosprawnościami w sprawie Komunikatu 4/2011 z 9 września 2013 r., cyt. za: A. Bodnar, *Międzynarodowe standardy praw człowieka a prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi lub psychicznymi* [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, D. Pudzianowska (red.), Warszawa 2014, s. 251.

<sup>23</sup> Wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97.

<sup>24</sup> Analogiczny przepis został wyrażony w art. 10 § 2 k.w.

<sup>25</sup> K. Skotnicki, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje* [w:] K. Skotnicki, W. Widawska, *Společne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnością*, Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2014, s. 156. Zob. także: *idem*, *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000, s. 146; W. Sokolewicz, Uwaga 6 do art. 62 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005, s. 29; K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych*, op. cit., s. 32.

<sup>26</sup> K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych*, op. cit.; M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 268.



która ukończyła lat trzynaście, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem. Dla ubezwłasnowolnionego całkowicie ustanawia się opiekę, chyba że pozostaje on jeszcze pod władzą rodzicielską<sup>27</sup>. Natomiast osoba pełnoletnia w świetle art. 16 k.c.: może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw. Dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo ustanawia się kuratelę. Instytucja ubezwłasnowolnienia polega więc na pozbawieniu osoby zdolności do czynności prawnych w przypadku ubezwłasnowolnienia całkowitego lub ograniczeniu zdolności do czynności prawnych w przypadku ubezwłasnowolnienia częściowego. O ubezwłasnowolnieniu orzeka sąd, który jest obowiązany wskazać rodzaj orzeczonego ubezwłasnowolnienia.

W literaturze przedmiotu panuje pogląd, że pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych prawa wybierania jest spowodowane ich niedojrzałością psychiczną oraz niezdolnością do świadomego i racjonalnego kierowania swoim postępowaniem<sup>28</sup>. Trybunał Konstytucyjny podziela stanowisko doktryny i stoi na stanowisku, że osoby ubezwłasnowolnione: *nie powinny (...) mieć wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych*. W ocenie Trybunału pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych praw wyborczych nie stanowi niedopuszczalnej dyskryminacji (art. 32 Konstytucji) ani też nie jest sprzeczne z generalną zasadą powszechności dostępu polskich obywateli do praw politycznych (np. art. 96 ust. 2, art. 97 ust. 2, art. 127 ust. 1, art. 169 ust. 2 Konstytucji)<sup>29</sup>. Reasumując, *de lege lata* dla kwestii utraty czynnego i biernego prawa wyborczego nie ma znaczenia, czy osoba jest ubezwłasnowolniona częściowo, czy całkowicie<sup>30</sup>. Nie ma także znaczenia, z jakiego powodu doszło do ubezwłasnowolnienia<sup>31</sup>.

Mając jednak na uwadze, że prawo wyborcze powinno być tak konstruowane, aby stwarzać wyborcom jak największe możliwości udziału w wyborach celem wskazania przedstawicieli, na co *expressis verbis* wskazują

<sup>27</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 121; dalej k.c.

<sup>28</sup> W. Sokolewicz, Uwaga 6 do art. 62 Konstytucji, *op. cit.*, s. 28.

<sup>29</sup> Wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05.

<sup>30</sup> M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze*, *op. cit.*, s. 268.

<sup>31</sup> *Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Zakamycze 2006, s. 178.

międzynarodowe instrumenty ochrony praw człowieka, pojawia się pytanie, czy uzasadnione jest pozbawienie osób ubezwłasnowolnionych praw wyborczych. Należy zgodzić się z poglądem K. Skotnickiego, że art. 62 ust. 2 Konstytucji: *wprowadza automatyzm w pozbawianiu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych bez badania rzeczywistej ich zdolności do dokonywania racjonalnych decyzji wyborczych. W przypadku osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, które są ubezwłasnowolnione, wcale nie muszą one nie posiadać rozeznania w sprawach politycznych, które by im nie pozwalało na świadome głosowanie*<sup>32</sup>. Wymaga bowiem podkreślenia, że przewidziany przez prawodawcę automatyzm w pozbawianiu praw wyborczych jest szczególnie dotkliwy dla osób ubezwłasnowolnionych częściowo ze względu na ich niepełnosprawność umysłową bądź psychiczną. Warto odwołać się w tym miejscu także do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Alajos Kiss v. Węgry*, który okazał się punktem zwrotnym, jeśli chodzi o prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych częściowo<sup>33</sup>. W 2006 r. A. Kiss, obywatel Węgier, złożył skargę do ETPC, zarzucając postanowieniom konstytucji węgierskiej arbitralne pozbawienie praw wyborczych (tj. czynnego i biernego) osób ubezwłasnowolnionych i tym samym naruszenie art. 3 protokołu nr 1 do EKPC. Kwestionowana przez skarżącego regulacja konstytucyjna nie wprowadzała rozróżnienia między osobami całkowicie i częściowo ubezwłasnowolnionymi<sup>34</sup>. Z mate-

<sup>32</sup> K. Skotnicki, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych*, op. cit., s. 157. Zob. także: K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych*, op. cit., s. 32; A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną – perspektywa prawno porównawcza* [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, D. Pudzianowska (red.), Warszawa 2014, s. 278–288.

<sup>33</sup> Wyrok ETPC z 20 maja 2010 r., *Alajos Kiss v. Węgry*, skarga nr 38832/06. W 1991 r. u skarżącego zdiagnozowano depresję maniacką. W dniu 27 maja 2005 r. sąd, na podstawie przepisów węgierskiego kodeksu cywilnego, orzekł o częściowym ubezwłasnowolnieniu skarżącego z powodu gospodarowania pieniędzmi w nieodpowiedzialny sposób oraz agresywnego zachowania. W wyniku wydanego orzeczenia został pozbawiony również praw wyborczych, o czym dowiedział się w lutym 2006 r., gdy nie został umieszczony w spisie wyborców sporządzanym na potrzeby wyborów parlamentarnych. Jego skarga złożona do organu sporządzającego spis nie przyniosła skutku. A. Kiss odwołał się więc do sądu, który 9 marca 2006 r. nie uwzględnił jego żądań, wskazując, że art. 70 ust. 5 konstytucji Węgier wyraźnie stanowi, iż osoby ubezwłasnowolnione nie mają praw wyborczych. W dniach 9 oraz 23 kwietnia 2006 r. odbyły się wybory parlamentarne, w których skarżący nie mógł wziąć udziału.

<sup>34</sup> *Ibidem*, § 39. W ocenie ETPC była to znaczna liczba przekreślająca tezę o niewielkich skutkach tego zakazu.

riałów przedstawionych przez A. Kissa wynikało, że 0,75% ludności Węgier w wieku uprawniającym do głosowania w wyborach generalnie nie ma do tego prawa z powodu ubezwłasnowolnienia<sup>35</sup>. Trybunał musiał dokonać oceny: po pierwsze, czy wprowadzone ograniczenia praw wyborczych odpowiadają uzasadnionemu celowi, po drugie, czy są one w stosunku do niego proporcjonalne. W odniesieniu do pierwszej kwestii, Trybunał nie miał wątpliwości, że: *wprowadzone ograniczenie jest uzasadnione celem, jakim jest zapewnienie, że tylko osoby zdolne do oceny konsekwencji swoich decyzji oraz do podjęcia rozsądnej decyzji powinny uczestniczyć w sprawach publicznych*<sup>36</sup>. Natomiast badając proporcjonalność wprowadzonego ograniczenia, Trybunał jednogłośnie stwierdził, że: *absolutny zakaz korzystania z prawa do głosowania osób częściowo ubezwłasnowolnionych, niezależnie od ich rzeczywistego stanu, nie mieści się w granicach dającego się zaakceptować marginesu swobody państwa. Mimo że jest on szeroki, nie jest nieograniczony. W dodatku, jeśli ograniczenie praw podstawowych ma zastosowanie do grupy społecznej wymagającej szczególnej ochrony, która była przedmiotem dyskryminacji w przeszłości, jak osoby niepełnosprawne umysłowo – swoboda uznania państwa ulega znacznemu zawężeniu i muszą istnieć bardzo poważne argumenty na rzecz wprowadzanych ograniczeń. (...) Powodem takiego podejścia jest fakt, że grupy społeczne, o których mowa, były historycznie przedmiotem trwałych uprzedzeń powodujących społeczne wykluczenie. Takie uprzedzenia mogą prowadzić do stereotypowego ich traktowania przez ustawodawcę, uniemożliwiając zindywidualizowaną ocenę ich możliwości i potrzeb*<sup>37</sup>.

Konkludując, należy zatem uznać, że art. 62 ust. 2 Konstytucji powinien ulec zmianie, aby wyeliminować automatyczne pozbawienie osób częściowo ubezwłasnowolnionych czynnego prawa wyborczego zgodnie z wiążącymi Polskę regulacjami międzynarodowymi<sup>38</sup>. W tym celu każda

<sup>35</sup> *Ibidem*, § 29 i 39.

<sup>36</sup> *Ibidem*, § 38

<sup>37</sup> *Ibidem*, § 42.

<sup>38</sup> Warto zauważyć, że po wydaniu wyroku przez ETPC w sprawie *Kiss v. Węgry*, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, S. Trociuk, w piśmie do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. zwrócił uwagę na potrzebę zmiany art. 62 Konstytucji RP, RPO-647849-I/10/AB, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12754777380.pdf>. Jednakże w sprawozdaniu przedstawionym przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z postanowieniem artykułu 35 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień z dnia 12 września 2014 r., pominięta została kwestia praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, <http://www.niepelnospawni.gov.pl/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/go:1/art400.html>. Zob. także: K. Ro-

osoba, wobec której sąd postanowił o ubezwłasnowolnieniu, powinna następnie podlegać indywidualnej ocenie, czy jest na tyle świadoma, iż może uczestniczyć w akcie głosowania<sup>39</sup>. Ponadto warto podkreślić, że w zaleceniu KMRE CM/Rec(2011)14 wyraźnie uznano, iż: *Państwa członkowskie powinny zagwarantować, by ich ustawodawstwo na każdym poziomie było wolne od przepisów pozbawiających osoby niepełnosprawne prawa do głosowania lub kandydowania w wyborach.*

### **Kontrowersje wokół art. 492 § 1 pkt 6 Kodeksu wyborczego**

Jak już była o tym mowa, art. 29 Konwencji nakłada na Polskę obowiązek zapewnienia osobom z niepełnosprawnością udziału w życiu politycznym i publicznym, m.in. poprzez przyznanie im czynnego i biernego prawa wyborczego. W świetle zalecenia KMRE Rec(2006)5 Polska powinna podjąć wysiłek w celu stworzenia środowiska, w którym osoby niepełnosprawne będą zachęcane do udziału w tworzeniu polityki na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym oraz będą w stanie brać w tym udział. Procedura korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego przez osoby niepełnosprawne została uregulowana w Kodeksie wyborczym<sup>40</sup>. Należy jednak zauważyć, iż Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) w dniu 3 grudnia 2012 r. skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionował konstytucyjność art. 492 § 1 pkt 6 k.w. w zakresie, w jakim pozbawia osób niepełnosprawnych możliwości sprawowania funkcji wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Zaskarżony przepis stanowi: *Wygaśnięcie mandatu wójta następuje wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji w trybie*

---

szewska, P. Kubicki, *Rząd nie traktuje poważnie osób niepełnosprawnych*, „Rzeczpospolita” z 6 sierpnia 2014 r., <http://prawo.rp.pl/artukul/1131331.html?print=tak&p=0>.

<sup>39</sup> Zob. A. Rakowska-Trela, *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością*, *op. cit.*, s. 280; M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze*, *op. cit.*, s. 275; K. Skotnicki, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych*, *op. cit.*, s. 158; M. Rulka, *Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, 38832/06, „Państwo i Prawo” 2010, z. 12, s. 120.

<sup>40</sup> Zgodnie z art. 1: *Kodeks wyborczy określa zasady i tryb zgłaszania kandydatów, przeprowadzania oraz warunki ważności wyborów:*

- 1) do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) do Parlamentu Europejskiego w Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego;
- 5) wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

określonym w przepisach o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na okres co najmniej do końca kadencji<sup>41</sup>, co oznacza: że w razie wygrania przez taką osobę wyborów, należałoby wygasić jej mandat w pierwszym dniu urzędowania. Zdaniem Rzecznika: bierne prawo wyborcze osób mających wskazane wyżej orzeczenie ma charakter pozorny, gdyż ich wybór na stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta wymaga wygaszenia ich mandatu<sup>42</sup>. Tym samym art. 492 § 1 pkt 6 k.w. jest niezgodny z art. 60 w związku z art. 32 Konstytucji oraz z art. 29 lit. a Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych<sup>43</sup>. W uzasadnieniu swojego stanowiska RPO podniósł, iż: z przepisów prawnych oraz orzecznictwa sądowego wynika, że osoba mająca orzeczenie o całkowitej niezdolności do pracy i niezdolności do samodzielnej egzystencji może podejmować zatrudnienie. Nie ma również podstaw do tworzenia funkcji, których osoba taka nie może pełnić. Nie można wskazać argumentów uzasadniających stosowanie takiego ograniczenia wobec wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Nie sposób określić cel, jakimu kwestionowany przepis ma służyć, tym bardziej że osoba legitymująca się wskazanym wyżej orzeczeniem może kandydować na stanowisko wójta, burmistrza i prezydenta miasta<sup>44</sup>. Zdaniem RPO wskazany przepis: nie tylko nie gwarantuje osobom z niepełnosprawnością równych z innymi obywatelami możliwości sprawowania funkcji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), ale część osób z niepełnosprawnością zdolnych do wykonywania tej funkcji takiej możliwości pozbawia całkowicie<sup>45</sup>. Reasumując, przyjęta przez Rzecznika argumentacja ma na celu wykazanie, że zaskarżony przepis Kodeksu wyborczego koliduje z zasadą równego dostępu do służby publicznej przez wprowadzenie nieproporcjonalnego ograniczenia tego prawa, czyniąc je *de facto* iluzorycznym. Jednakże Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 23 stycznia 2014 r. nie podzielił argumentów RPO i stwierdził, iż art. 492 § 1 pkt 6 k.w.: rozumiany w ten sposób, że dotyczy orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji wydanego po nabyciu mandatu wójta jest zgodny z art. 60 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej<sup>46</sup>. Dokonując analizy wskazanego problemu, moż-

<sup>41</sup> Przepis ten znajduje zastosowanie również jako podstawa prawna wygaszenia mandatu burmistrza i prezydenta miasta, gdyż zgodnie z art. 5 pkt 6 k.w., ilekroć w Kodeksie wyborczym jest mowa o wójcie, należy przez to rozumieć także burmistrza i prezydenta miasta.

<sup>42</sup> Wniosek RPO z 3 grudnia 2012 r., sygn. RPO -707447-I/12/KK, s. 7.

<sup>43</sup> *Ibidem*, s. 1

<sup>44</sup> *Ibidem*, s. 6–7.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 8.

<sup>46</sup> Wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12.

na dojść do wniosku, że stanowisko Trybunału budzi istotne wątpliwości z kilku powodów. Po pierwsze, jak trafnie wskazuje D. Lis-Staranowicz, Trybunał ustalił wąsko zakres normowania zaskarżonego przepisu, gdyż zgodnie z sentencją wyroku art. 492 § 1 pkt 6 k.w. nie obejmuje swoim zakresem osób kandydujących na urząd wójta, niezależnie od tego, czy później na urząd ten zostaną wybrane, czy nie<sup>47</sup>. Wymaga jednak podkreślenia, że zarówno RPO, jak i Sejm, niekonstytucyjność art. 492 § 1 pkt 6 k.w. upatrują w możliwości stosowania tego przepisu nie tylko do wójtów, ale również do osób, które ubiegają się o objęcie tej funkcji. Orzeczenie wobec tych ostatnich osób niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji uniemożliwia im objęcie funkcji wójta, gdyż z momentem wyboru – na podstawie art. 492 § 1 pkt 6 k.w. – ich mandat ulega wygaśnięciu. Warto również zwrócić uwagę, że jeden z sędziów Trybunału, W. Hermeliński, złożył zadnie odrębne, w którym skrytykował wąskie rozumienie art. 492 § 1 pkt 6 k.w. przez Trybunał, gdyż sposób rozumienia niniejszego przepisu: *daje podstawy do zupełnie odmiennej konkluzji – skoro zawarte w tym przepisie sformułowanie „wskutek orzeczenia niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji” nie zawiera wyraźnych ram czasowych wydania tego orzeczenia, należy (...) uznać, że mogą to być orzeczenia wydane zarówno przed, jak i po rozpoczęciu kadencji. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego powinien więc obejmować obie te sytuacje*<sup>48</sup>.

Pod drugie, pojęcie niezdolności do pracy jest kategorią ubezpieczenia społecznego. Zgodnie z art. 12 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (dalej u.e.r.): *Niezdolną do pracy w rozumieniu ustawy jest osoba, która całkowicie lub częściowo utraciła zdolność do pracy zarobkowej z powodu naruszenia sprawności organizmu i nie rokuje odzyskania zdolności do pracy po przekwalifikowaniu* (ust. 1). *Całkowicie niezdolną do pracy jest osoba, która utraciła zdolność do wykonywania jakiejkolwiek pracy* (ust. 2). *Częściowo niezdolną do pracy jest osoba, która w znacznym stopniu utraciła zdolność do pracy zgodnej z poziomem posiadanych kwalifikacji*<sup>49</sup>. Ustawodawca wskazuje, że przy ocenie stopnia i przewidywanego okresu niezdolności do pracy oraz rokowania co do odzyskania zdolności do pracy uwzględnia się stopień naruszenia sprawności organizmu i możliwości przywrócenia niezbędnej sprawności w drodze leczenia i rehabilitacji; możliwość wykonywania dotychczasowej pracy lub

<sup>47</sup> D. Lis-Staranowicz, *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 51/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2, s. 144.

<sup>48</sup> Zdanie odrębne sędziego TK W. Hermelińskiego do wyroku TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12, s. 26.

<sup>49</sup> Dz.U. z 2013 r. poz. 1440.



podjęcia innej pracy oraz celowość przekwalifikowania zawodowego, biorąc pod uwagę rodzaj i charakter dotychczas wykonywanej pracy, poziom wykształcenia, wiek i predyspozycje psychofizyczne (art. 13 ust. 1 u.e.r.). Niezdolność do pracy orzeka się na okres nie dłuższy niż 5 lat, chyba że według wiedzy medycznej nie ma rokowań odzyskania zdolności do pracy przed upływem tego okresu (art. 13 ust. 3 u.e.r.). Orzeczenia o niezdolności do pracy lub samodzielnej egzystencji są wydawane, gdy dana osoba wnioskuje o przyznanie renty z tytułu niezdolności do pracy (art. 57 u.e.r.). Oceny niezdolności do pracy i jej stopnia dokonuje w formie orzeczenia lekarz orzecznik Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Innymi słowy, brak wniosku wójta (odpowiednio burmistrza i prezydenta miasta) uniemożliwia stwierdzenie niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji na podstawie przepisów ustawy o emeryturach i rentach z FUS. Tym samym nie ma prawnej możliwości orzeczenia wobec niego niezdolności zgodnie z art. 492 § 1 pkt 6 k.w. W konsekwencji oznacza to, że mandat wójta, burmistrza i prezydenta nie wygaśnie, choćby osoba go sprawująca nie była w stanie sprawować swojej funkcji ze względów zdrowotnych.

Należy zatem zgodzić się z argumentem wyrażonym przez Marszałka Sejmu, że: *niezdolność do pracy lub niezdolność do samodzielnej egzystencji w trybie określonym w przepisach o emeryturach i rentach nie musi a casu oznaczać faktycznej niezdolności do pracy na stanowisku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta i nie jest rodzajowo tożsama z trwałą niezdolnością do sprawowania mandatu ze względu na stan zdrowia. (...) Brak indywidualizacji oceny stanu zdrowia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, wobec których orzeczono niezdolność do pracy, nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Nie każda bowiem osoba legitymująca się orzeczeniem o niezdolności do pracy jest niezdolna do wypełniania obowiązków wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Również nie każda osoba niezdolna do wykonywania mandatu ze względu na stan zdrowia legitymuje się orzeczeniem wydanym na podstawie ustawy o emeryturach i rentach z FUS. W sytuacji powstania rzeczywistej niezdolności do wypełniania jednej z trzech wspomnianych wyżej funkcji wygaśnięcie mandatu jest możliwe dopiero po uzyskaniu orzeczenia o niezdolności do pracy lub niezdolności do samodzielnej egzystencji<sup>50</sup>. Analogiczny pogląd prezentuje W. Hermeliński, uznając, iż wprowadzenie na podstawie art. 492 § 1 pkt 6 k.w.: *domniemania, że osoby uznane (...) za niezdolne do pracy lub samodzielnej egzystencji, są automatycznie en masse niezdolne do sprawowania obowiązków wójtów, burmistrzów czy prezydentów**

<sup>50</sup> Stanowisko Sejmu do wniosku RPO, sygn. akt K 51/12, BAS-WPTK-3307/12, s. 23–24.



miast, jest całkowicie niezrozumiałe. Trudno znaleźć jakiegokolwiek racjonalne powody jego przyjęcia, a tym bardziej wykazania, że było to rozwiązanie niezbędne i najmniej dolegliwe ze wszystkich możliwych wariantów zapewnienia należytej obsady stanowisk samorządowych<sup>51</sup>. Ponadto zdaniem W. Hermelińskiego, z punktu widzenia predyspozycji do zajmowania stanowiska wójta, burmistrza czy prezydenta miasta, odmiennie należy ocenić sytuację osób częściowo niezdolnych do pracy (orzeczenie to jest bowiem wydawane na potrzeby oceny możliwości zajmowania konkretnego stanowiska pracy) i osób całkowicie niezdolnych do pracy lub samodzielnej egzystencji (tego typu orzeczenie wyklucza bowiem pracę na jakimkolwiek „zwykłym” stanowisku, zgodnym z poziomem kwalifikacji)<sup>52</sup>.

Po trzecie, jak słusznie podnosi W. Hermeliński, istotnym argumentem przemawiającym przeciwko art. 492 § 1 pkt 6 k.w. jest jego automatyzm<sup>53</sup>. Zgodnie z tym przepisem mandat wójta, burmistrza i prezydenta miasta, będący elementem biernego prawa wyborczego: *zostaje bowiem wygaszony przez ustawodawcę na skutek czysto formalnie ujętej niezdolności do pracy. W rzeczy samej o wygaśnięciu nie decyduje fakt, czy wójt jest w stanie należyście wykonywać swój mandat z powodu kondycji psychofizycznej, ale fakt posiadania orzeczenia dla celów organów emerytalno-rentowych*<sup>54</sup>. Należy zatem uznać że jest to środek nieproporcjonalny, w sposób nieuzasadniony ograniczający osobom niepełnosprawnym dostęp do służby publicznej, a co za tym idzie uniemożliwia realizację biernego prawa wyborczego.

## Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych jest aktem normatywnym o zakresie międzynarodowym, który w sposób kompleksowy reguluje sytuację prawną osób niepełnosprawnych. Wyznacza ona standardy działania polskich władz wobec osób niepełnosprawnych bez względu na rodzaj niepełnosprawności m.in. w zakresie przyznania im czynnego i biernego prawa wyborczego, zapewnienia efektywnego sprawowania urzędu i pełnienia wszelkich funkcji publicznych na wszystkich szczeblach rządzenia. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego: *Przepisy prawa wyborczego nie są, co naturalne, niezmiennialne. Powinny one*

<sup>51</sup> Zdanie odrębne sędziego TK W. Hermelińskiego do wyroku TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt K 51/12, s. 30.

<sup>52</sup> *Ibidem*.

<sup>53</sup> *Ibidem*, s. 31.

<sup>54</sup> Stanowisko Sejmu do wniosku RPO, sygn. akt K 51/12, BAS-WPTK-3307/12, s. 25–26.

być – w miarę pojawiania się nowych okoliczności – stopniowo dostosowywane do zmian zachodzących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Procesom zwiększania się liczby osób (...) niepełnosprawnych nie mogą nie towarzyszyć zmiany prawne uwzględniające rzeczywiste możliwości ich udziału w wyborach<sup>55</sup>. Jednakże polski prawodawca w odniesieniu do osób z niepełnosprawnością umysłową i psychiczną zastosował automatyzm w pozbawianiu ich czynnego i biernego prawa wyborczego na podstawie art. 62 ust. 2 Konstytucji. Ponadto ustawodawca w art. 492 § 1 pkt 6 k.w. nie przewidział procedury, która pozwalałaby na weryfikację stanu zdrowia osoby, wobec której orzeczono niezdolność do pracy, i ocenę jej rzeczywistej zdolności do sprawowania mandatu wójta, burmistrza i prezydenta miasta. *De lege lata* wydane orzeczenie w stosunku do kandydata na urząd wójta, burmistrza i prezydenta miasta o niezdolności do pracy przed dniem wyborów nie jest wprawdzie przeszkodą w kandydowaniu, ale – w razie wyboru – będzie stanowiło podstawę wygaśnięcia mandatu w pierwszym dniu urzędowania. Zatem przysługujące osobie niepełnosprawnej bierne prawo wyborcze w takiej sytuacji ma charakter iluzoryczny i stanowi dyskryminację w rozumieniu art. 2 Konwencji.

## Bibliografia

- Bodnar A., *Międzynarodowe standardy praw człowieka a prawa wyborcze osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi lub psychicznymi* [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, D. Pudzianowska (red.), Warszawa 2014.
- Dąbrowski M., *Ubezłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Hammarberg T., *Human Rights in Europe: No grounds for complacency*, Rada Europy, Strasburg, 2011.
- Kisielewicz A., *Komentarz do art. 5 Kodeksu wyborczego*, LEX.
- Kurowski K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych – zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia Wyborcze” 2011, t. 11.
- Lis-Staranowicz D., *Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 stycznia 2014 r. (sygn. akt K 51/12)*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 2.
- Nowicki M.A., *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2005*, Zakamycze 2006.
- Rakowska-Trela A., *Prawa wyborcze osób z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną – perspektywa prawnoporównawcza* [w:] *Prawa osób z niepełnospraw-*

<sup>55</sup> Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11.

- nością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, D. Pudzianowska (red.), Warszawa 2014.
- Roszevska K., Kubicki P., *Rząd nie traktuje poważnie osób niepełnosprawnych*, „Rzeczpospolita”, 6 sierpnia 2014 r., <http://prawo.rp.pl/artukul/1131331.html?print=tak&p=0>.
- Rulka M., *Glosa do wyroku ETPC z dnia 20 maja 2010 r.*, 38832/06, „Państwo i Prawo” 2010, z. 12.
- Skotnicki K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych i ich gwarancje* [w:] K. Skotnicki, W. Widawska, *Spoleczne i prawne aspekty funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami*, Akademia im. Jana Długosza, Częstochowa 2014.
- Skotnicki K., *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*, Łódź 2000.
- Sokala A., *Leksykon prawa wyborczego i referendalnego oraz systemów wyborczych*, LEX, 2013.
- Sokolewicz W., Uwaga 6 do art. 62 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, L. Garlicki (red.), Warszawa 2005.
- Wolności i prawa człowieka w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, M. Chmaj (red.), Zakamycze 2006.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.
- Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych sporządzona w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1169.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121.
- Ustawa z 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, Dz.U. nr 123, poz. 776, ze zm.
- Ustawa z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1440.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, Dz.U. z 2011 r. nr 21, poz. 112.
- Oświadczenie rządu z 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 1170.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z 25 października 2000 r., sygn. akt III SW 54/00, <http://www.sn.pl/orzecnictwo/SitePages/Baza%20orzecze%C5%84.aspx?Sygnatura=%22III%20SW%2054/00%22>.
- Sprawozdanie przedstawione przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z postanowieniem artykułu 35 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, z działań podjętych w celu wprowadzenia w życie jej postanowień z dnia 12 września

- 2014 r., <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/aktualnosci/archiwum-aktualnosci/go:1/art400.html>.
- Stanowisko Sejmu do wniosku RPO, sygn. akt K 51/12, BAS-WPTK-3307/12, [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2051/12](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2051/12).
- Trociuk S. w piśmie do Ministra Sprawiedliwości z dnia 1 czerwca 2010 r. zwrócił uwagę na potrzebę zmiany art. 62 Konstytucji RP*, RPO-647849-I/10/AB, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12754777380.pdf>.
- Wniosek RPO z 3 grudnia 2012 r., sygn. RPO -707447-I/12/KK, [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2051/12](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2051/12).
- Wyrok ETPC z 20 maja 2010 r., *Alajos Kiss v. Węgry*, skarga nr 38832/06, <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-98800#{%22itemid%22:%5B%22001-98800%22%5D}>.
- Wyrok TK z 10 listopada 1998 r., sygn. akt K 39/97, <http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/otk.htm>.
- Wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05, [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2028/05](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2028/05).
- Wyrok TK z 23 stycznia 2014 r., sygn. akt. K 51/12, [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%2051/12](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%2051/12).
- Wyrok TK z 20 lipca 2011 r., sygn. akt K 9/11, [http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa\\_lista\\_plikow.asp?syg=K%209/11](http://otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/ezd/sprawa_lista_plikow.asp?syg=K%209/11).
- Zalecenie Rec(2006)5 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich „Plan działań Rady Europy w celu promocji praw i pełnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w społeczeństwie: podnoszenie jakości życia osób niepełnosprawnych w Europie 2006–2015”, z 5 kwietnia 2006 r., <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-miedzynarodowe-/dokumenty-rady-europy/zalecenie-nr-rec-2006-5>.
- Zalecenie CM/Rec(2011)14 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich w sprawie uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu politycznym i publicznym, z 16 listopada 2011, <http://www.niepelnosprawni.gov.pl/dokumenty-miedzynarodowe-/dokumenty-rady-europy/zalecenie-cmrec201114>.