

Sygn. akt I Ns 376/19

POSTANOWIENIE

Dnia 19 kwietnia 2019r.

Sąd Rejonowy w Nowym Sączu I Wydział Cywilny
w składzie następującym:

Przewodniczący: SSR Dorota Podskalna - Baum

Protokolant: sekr. Monika Wnęk

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 19 kwietnia 2019r. w Nowym Sączu
sprawy z skargi XXXX XXXXXXXX

na decyzję Prezydenta Miasta Nowego Sącza z dnia 28 marca 2019 roku nr
WSO.5010.46.2019 w przedmiocie o odmowie uwzględnienia reklamacji na
pominięcie w rejestrze wyborców prowadzonym przez Gminę Nowy Sącz
przy uczestnictwie Helsińskiej Fundacji Prawa Człowieka

postanawia:

zmienić decyzję Prezydenta Miasta Nowego Sącza z dnia 28 marca 2019 roku nr
WSO.XXXX.XX.2019 w ten sposób, że nakazuje wpisać XXXXX XXXXXXXX do
rejestru wyborców prowadzonego przez Gminę Nowy Sącz.

Uzasadnienie postanowienia z dnia 19 kwietnia 2019r

Wnioskodawca XXXXX XXXXXXXX w dniu 22.03.2019r. złożył reklamacje na pominięcie go w rejestrze wyborców prowadzonym przez Miasto Nowy Sącz. W uzasadnieniu wywodził, że jest obywatelem Unii Europejskiej i pragnie wziąć udział w najbliższych wyborach do Parlamentu Europejskiego, które odbędą się 26 maja 2019r. Wskazał, że jest ubezwłasnowolniony częściowo, z tego powodu nie został uwzględniony w rejestrze wyborców gminy Nowy Sącz i nie może skorzystać z przysługującego mu prawa. Argumentował, że automatyczne pozbawienie go praw wyborczych na podstawie art. 10§2 pkt 3 Kodeksu Wyborczego (KW) z uwagi na fakt częściowego ubezwłasnowolnienia jest niegodny z prawem międzynarodowym oraz prawem Unii Europejskiej, w szczególności z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP), art. 2 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC). Wskazał, że cierpi od 1979 r. na XXXXXXXX, jest na rencie i spełnia kryteria do uznania go za osobę niepełnosprawną. Z tego powodu art. 10 §2 pkt 3 KW jest niezgodny z art. 29 Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (KPON), pozbawiając go gwarantowanego konwencją prawa do wykonywania praw publicznych i uczestnictwa w życiu publicznym na zasadzie równości z innymi osobami.

Zarzucił, że kwestia wyborów do Parlamentu Europejskiego nie jest objęta zakresem Konstytucji RP i w tym zakresie powoływał się na argumentację Trybunału Konstytucyjnego przedstawioną w uzasadnieniu orzeczenia o sygn. akt K 9/11. Z faktu tego wywodził, że ograniczenia wynikające z art. 62 ust 2 Konstytucji RP nie znajdują zastosowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego i jedyną podstawą prawną, która kształtuje taki zakaz, jest przepis rangi ustawowej tj. art. 10§2 pkt 3 KW.

W dalszej części uzasadnienia zwracał uwagę na art. 91 ust 2 Konstytucji RP i wynikającą z niego zasadę pierwszeństwa ratyfikowanego prawa międzynarodowego przed ustawą wskazując, że normy prawa międzynarodowego takie jak EKPC i KPON powinny mieć pierwszeństwo przed KW. Podnosił także, że art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej gwarantuje, że wybory członków parlamentu

europejskiego mają charakter powszechny, zaś prawo UE nie przewiduje żadnych cenzusów wyborczych. Z tego względu ograniczenie tych praw w jego przypadku może być uznane za przejaw dyskryminacji z uwagi na niepełnosprawność, której zakazuje KPP. Według niego prawo Unii Europejskiej powinno mieć w jego przypadku zastosowanie zgodnie z zasadą pierwszeństwa i bezpośredniości.

Prezydent Miasta Nowego Sącza decyzją z 28 marca 2019r. sygn. akt WSO.XXXX.XX.2019 działając na podstawie art. 22 ustawy z dnia 05.01.2011r. Kodeks wyborczy odmówił uwzględnienia reklamacji.

W uzasadnieniu wywoził, że skarżący od 09.12.2014r. jest zameldowany na terenie Nowego Sącza. Jego skreślenie z rejestru wyborców jest konsekwencją ubezwłasnowolnienia częściowego na podstawie orzeczenia Sądu Okręgowego w Nowym Sączu w sprawie o sygn. akt I Ns XX/XX. Jako podstawę prawną decyzji wskazano art. 10§2 KW argumentując, że czynność ta była zgodna z obowiązującym prawem, zaś ewentualna ocena sprawności intelektualnej skarżącego wykracza poza kompetencje organu administracji.

XXXXX XXXXXX w ustawowym terminie zaskarżył powyższą decyzję, zarzucając jej naruszenie art. 39 ust.2 w związku z art. 21 ust.1 i art. 26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (DZ.U. UE. C. z 2007r. Nr 303 art. 1 ze zm.) oraz w związku z art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (DZ.U. z 2004r. Nr 90 poz. 864/30 ze zm.) i art. 1 ust.3 Aktu dotyczącego wyborów członków parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U z 2004r. Nr 90 poz. 864/10 ze zm.), dodatkowo naruszenie art. 3 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952r. (dz. U z 1995r. Nr 36 poz. 175/1 ze zm.) i art. 29 Konwencji o praw osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006r. (Dz.U. z 2012r. poz. 1169 ze zm.), poprzez ich niezastosowanie z pierwszeństwem przed art.10§2 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018r. poz. 754 ze zm.) i w konsekwencji nieuwzględnienie jego reklamacji.

Domagał się zmiany decyzji poprzez uwzględnienie reklamacji i wpisanie go do rejestru wyborców prowadzonego przez Miasto Nowy Sącz, ewentualnie skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o treści wskazanej w skardze.

W uzasadnieniu w szerokim zakresie rozwinął argumentację przytoczoną już wcześniej w reklamacji. Dodatkowo wskazywał, że automatyczne pozbawienie praw

wyborczych osób ubezwłasnowolnionych jest niezgodne z prawem międzynarodowym w szczególności EKPC odwołując się do bogatego orzecznictwa Trybunału Praw Człowieka. Wskazał, że ten organ uznał, iż jest to nieproporcjonalne ograniczenie udziału określonych grup społecznych w życiu publicznym podkreślając, że ewentualne ograniczenia powinny być uzależnione od indywidualnych zdolności psychicznych danej osoby. Z uwagi na to, iż grupa osób o ograniczonej sprawności intelektualnej jest szczególnie narażona na naruszanie praw człowieka, wszelkie ograniczenia praw tych osób przez władzę publiczną muszą mieć szczególnie przekonujące uzasadnienie.

Zarzucając niezgodność art. 10§2 pkt 3 KW z prawem Unii Europejskiej podkreślał szeroko, że przepisy prawa krajowego naruszają zasadę powszechności wyborów do PE oraz zakaz dyskryminacji sformułowany w art. 21 ust 1 KPP w związku z art. 26 KPP, a który uznaje prawa osób niepełnosprawnych do korzystania z środków mających zapewnić ich integrację społeczną oraz udział w życiu społeczności, co obejmuje także udział w życiu publicznym.

Wskazał, że państwa członkowskie, ograniczyły swoje suwerenne prawa na rzecz nowego porządku prawnego kształtowanego przez UE, dlatego środki przewidziane w kodeksie wyborczym powinny służyć w jak najszerszym zakresie realizacji praw wyborczych do PE. Ponieważ art. 91 ust 3 konstytucji RP, pozwala na stosowanie prawa pierwotnego UE w sposób bezpośredni i z zasadą pierwszeństwa, w ocenie skarżącego sąd krajowy dostrzegając kolizję między przepisami prawa krajowego, a przepisami prawa UE powinien odmówić zastosowania przepisów KW i zastosować bezpośrednio właściwe przepisy unijne.

W toku postępowania do sprawy przystąpiła Helsińska Organizacja Praw Człowieka z siedzibą w Warszawie (k. 69) która w szerokim piśmie procesowym poparła argumentację skarżącego.

W sprawie bezspornym było, że XXXX XXXXX jest osobą chorą cierpiącą na XXXXXXXX i z tego powodu został ubezwłasnowolniony częściowo.

Sąd zważył, co następuje:

Skarga zasługuje na uwzględnienie

Zgodnie z art. 62 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997r. 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. Prawo to zgodnie z ust. 2 tego przepisu nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych.

Konstytucja nie reguluje przesłanek ubezwłasnowolnienia częściowego, zaś materia ta uregulowana jest w prawie materialnym tj. ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny.

Sformułowane w Ustawie Zasadniczej normy nie mają zastosowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego. Postanowienia Konstytucji odnoszą się do zasad sprawowania władzy na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Regulują wybory i działanie organów ustrojowych RP takich jak Prezydent, Sejm i Senat. Wynika to wprost z literalnego brzmienia art. 62 ust. 1 Konstytucji RP.

Parlament Europejski nie jest organem wymienionym w Konstytucji, ponieważ w czasie jej redagowania, a następnie uchwalania Polska nie była członkiem Unii Europejskiej. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, kształtując treść tego przepisu, kreowała, więc rozwiązania prawa wyborczego, które dotyczyły pod względem praw, jak i ograniczeń tylko polskich organów lub stanowisk wybieralnych.

Kolejnym argumentem jest to, że Parlament Europejski nie jest narodowym organem ustrojowym RP, takim jak Prezydent, Sejm, czy Senat, lecz organem międzynarodowym, który stanowi reprezentację obywateli państw członkowskich. Prawo reprezentacji jest, więc ściśle związane z faktem posiadania obywatelstwa europejskiego. Organ ten pełni także zupełnie inną instytucjonalną rolę niż organy ustrojowe wymienione w ustawie zasadniczej. W szczególności zakres jego kompetencji obejmuje zasadniczo kształtowanie polityki europejskiej i stanie na straży poszanowania zasad demokracji na szczeblu europejskim.

Bezspornym jest, więc, że ograniczenia przewidziane w art. 62 ust. 2 Konstytucji nie miały w momencie kształtowania ich treści dotyczyć innych organów o charakterze międzynarodowym. Pogląd ten znajduje uzasadnienie także w stanowisku wyrażonym przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 31 maja 2004 r., o sygn. akt K 15/04, (OTK-A 2004, nr 5, poz. 47), w którym Trybunał wypowiedział się, że Konstytucja odnosi się do sprawowania władzy w Rzeczypospolitej Polskiej i konstytucyjnych zasad sprawowania władzy publicznej nie można przenosić wprost na funkcjonowanie innych, poza państwem struktur, za których pośrednictwem Rzeczpospolita Polska realizuje swoje interesy. W podobnym tonie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w wyroku o sygn. akt K 9/11.

Innymi słowy Konstytucja RP nie reguluje materii czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego i nie wprowadza żadnych ograniczeń w zakresie prawa do udziału w tych wyborach osób ubezwłasnowolnionych częściowo. Z uwagi, więc na zasadę powszechności tych wyborów sformułowaną w art. 14 Traktatu o Unii Europejskiej (DZ.U. z 2004r. Nr 90 poz. 864/30 ze zm.), każdy obywatel polski, który jest jednocześnie obywatelem UE ma czynne prawo wyborcze w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Prawo to więc przysługuje także skarżącemu XXXXXX XXXXXXXXXX. Powszechność wyborów oznacza bowiem, iż prawo do głosowania przysługuje wszystkim osobom wprowadzając zakaz ustanawiania ograniczeń w tym zakresie.

W chwili obecnej na gruncie prawa krajowego kwestię prawa wyborczego do PE reguluje ustawa z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018r. poz. 754 ze zm.), która powtarza regulację zawartą w Konstytucji oraz dodatkowo wprowadza zasady wynikające z dyrektyw określających warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami.

W ten sposób Kodeks Wyborczy, jako ustawa zwykła reguluje na szczeblu krajowym wybory do Parlamentu Europejskiego, albowiem o tym, czy obywatel Unii Europejskiej będący jednocześnie obywatelem polskim może głosować w kraju, którego jest obywatelem, decydują przepisy wewnętrzne jego kraju pochodzenia, w tym przypadku Kodeks Wyborczy w połączeniu z prawem materialnym regulującym przesłanki i tryb ubezwłasnowolnienia.

Kodeks cywilny ustanowił dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia: całkowite i częściowe, określając różne przesłanki i konsekwencje ich orzekania. Ponieważ prawodawca nie rozróżnił skutków prawno-wyborczych ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego, w judykaturze i w doktrynie prawa konstytucyjnego utrwalił się pogląd, iż orzeczenie o każdym z nich prowadzi do utraty czynnego i biernego prawa wyborczego.

Zgodne z art. 16 k.c. osoba pełnoletnia 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. Ubezwłasnowolnienie ma być celowe, czyli służyć niesieniu pomocy osobie w załatwieniu jej spraw osobistych lub majątkowych i może być ustanowione tylko w interesie chorego, ponieważ orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu nie jest karą tylko środkiem ochrony tej osoby.

Zawarty w kodeksie wyborczym jednoznaczny i kategoryczny zakaz dotyczący osób ubezwłasnowolnionych, wynika jak słusznie wskazuje się w doktrynie z tzw. prawa zastanego i nie rozróżnia ani rodzajów ubezwłasnowolnienia, ani sfery praw cywilnych jednostki, od sfery jej praw obywatelskich i publicznych. Wydaje się być elementem cenzusu intelektualnego zmierzającego do prewencyjnej ochrony pozostałej części społeczeństwa. Ochrona praw osoby częściowo ubezwłasnowolnionej na gruncie prawa cywilnego nie uzasadnia, bowiem potrzeby ochrony jej praw w sferze praw publicznych i obywatelskich, z uwagi nie tylko na odmienny charakter tych praw, lecz również odmienne skutki ich realizacji. Ustawowa ochrona osoby częściowo ubezwłasnowolnionej na gruncie prawa cywilnego ma na celu ochronę jej praw i majątku. Argumenty te dezaktualizują się, gdy osoba taka chce korzystać z czynnego prawa wyborczego, albowiem realizacja tego typu praw obywatelskich i w konsekwencji dokonywane wybory, nie są źródłem zobowiązań takiej osoby, nie uszczuplają jej majątku, ani nie nakładają na nią żadnych zobowiązań finansowych. Przepisy te także nie uwzględniają zmiany społecznego podejścia do kwestii niepełnosprawności, w szczególności w kierunku akceptacji takich osób i niewykluczania ich z życia społecznego i publicznego. Pomijają materialnoprawne przesłanki niepełnosprawności, które nie wiążą się tylko ze stanem psychicznym osoby, lecz także z jej uzależnieniami. Nie są także kompatybilne z innymi płaszczyznami życia publicznego, które np. przyznają osobom

ubezwłasnowolnionym (w tym także całkowicie) prawo zrzeszania się w partiach politycznych (art. 2 ust. 1 ustawy o partiach politycznych). Osoba taka może, więc uczestniczyć w życiu partii, wspierać ją finansowo, brać udział w kampaniach, lecz nie może oddać głosu na swojego kandydata w wyborach do PE.

Z tego względu ustawa Kodeks Wyborczy w zakresie, w jakim pozbawia osoby ubezwłasnowolnione częściowo prawa wyborczego do PE narusza prawo pierwotne UE w szczególności art. 14 ust 3 Traktatu o UE zgodnie, z którym członkowie PE są wybierani w powszechnych wyborach. Narusza także art. 21 i 39 KPP, które wprowadzają zasadę niedyskryminacji obywateli Unii z uwagi na ich niepełnosprawność oraz zasadę uznania prawa osób niepełnosprawnych do udziału w życiu społecznym i publicznym. Dodatkowo jest sprzeczna z art. 3 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952r. (dz. U z 1995r. Nr 36 poz. 175/1 ze zm.), a przecież prawa podstawowe zagwarantowane w konwencji są częścią prawa UE, jako zasady ogólne prawa.

Zakaz sformułowany w art. 10§2 pkt 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011r. Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2018r. poz. 754 ze zm.) wyklucza z udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego, które są elementem życia publicznego, część społeczności nie tworząc żadnego mechanizmu kontrolnego, który weryfikowałby, np. czy częściowe ubezwłasnowolnienie na gruncie prawa cywilnego, które ma chronić dobro jednostki musi wywoływać skutki także w sferze publicznej. Jeżeli ustawodawca chce prowadzić jakiegokolwiek ograniczenia to powinien to uczynić w taki sposób, który będzie zgodny z stanowiącym element prawa krajowego, międzynarodowym porządkiem prawnym, wprowadzając mechanizmy kontrolne, który weryfikowałby indywidualne zdolności psychofizyczne takiej osoby. Ustawodawca może np. swobodnie podzielić ubezwłasnowolnienie na dwa rodzaje i określić, który z nich skutkuje utratą praw wyborczych, uzależnić ich posiadanie od stanu psychofizycznego, czy też powiązać ich utratę z pobytem w zamkniętej placówce leczniczej.

Za koniecznością dostosowania krajowych regulacji przemawia przykład skarżącego, który pomimo swojej dysfunkcji intelektualnej, która skutkowałą ubezwłasnowolnieniem częściowym, w sposób świadomy i konsekwentny dążył do realizacji swoich praw obywatelskich. Odręcznie formułował wnioski i pisma do

organów administracji, których interpretacja nie nastroczała żadnych wątpliwości, co do intencji piszącego.

Pogląd ten potwierdza orzeczenie wydane przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie Alojosa Kiss przeciwko Węgrom (nr 38832/06), które wydane zostało w zbliżonym stanie faktycznym. Trybunał Sprawiedliwości w tym orzeczeniu stanął na stanowisku, że prawo do głosowania nie jest przywilejem, lecz w państwie demokratycznym powinno funkcjonować domniemanie posiadania praw, zaś powszechny charakter praw wyborczych powinien odgrywać podstawową rolę. Trybunał, przypominając, że prawa te nie mają charakteru absolutnego, potwierdził szeroki zakres uznania pozostawiony państwom-stronom konwencji, co do możliwości wprowadzania ograniczeń, które jednak będą szczególnie uzasadnione i będą mogły być poddawane kontroli. Całkowicie nieuzasadniona dyskryminacja osób z zaburzeniami umysłowymi jest nadmierną i nieproporcjonalną restrykcją. Fakt częściowego ubezwłasnowolnienia nie przesądza, bowiem o tym, że osoba taka nie jest w stanie rozeznąć się w sytuacji politycznej oraz dokonać racjonalnego i świadomego aktu wyborczego wraz z uzmysłowieniem sobie jego skutków. Niedopuszczalne jest automatyczne rozciągnięcie skutków częściowego ubezwłasnowolnienia na prawo wyborcze bez zbadania sprawności intelektualnej ubezwłasnowolnionego.

Traktat o Unii Europejskiej (DZ.U. z 2004r. Nr 90 poz. 864/30 ze zm.), Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (DZ.U. UE. C. z 2007r. Nr 303 art. 1 ze zm.), Konwencja o praw osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006r. (Dz.U. z 2012r. poz. 1169 ze zm.), 1 Protokół do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzony w Paryżu 20 marca 1952r. (dz. U z 1995r. Nr 36 poz. 175/1 ze zm.) to akty prawne ratyfikowane przez Polskę i z tego względu stanowiące element porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 91 Konstytucji RP, ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, z pierwszeństwem - w przypadku kolizji postanowień takiej umowy z ustawami.

Mając to na uwadze sąd stosując zasadę bezpośredniości i pierwszeństwa ratyfikowanego prawa międzynarodowego na podstawie art. 39 ust.2 w związku z art. 21 ust.1 i art. 26 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (DZ.U. UE. C. z 2007r. Nr 303 art. 1 ze zm.) w związku z art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (DZ.U. z

2004r. Nr 90 poz. 864/30 ze zm.) i art. 1 ust.3 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich (Dz.U z 2004r. Nr 90 poz. 864/10 ze zm.) oraz art. 3 Protokołu 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonego w Paryżu 20 marca 1952r. (dz. U z 1995r. Nr 36 poz. 175/1 ze zm.) i art. 29 Konwencji o praw osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006r. (Dz.U. z 2012r. poz. 1169 ze zm.) przy zastosowaniu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, Sąd orzekł jak w sentencji postanowienia.

SSR Dorota Podskalna-Baum