

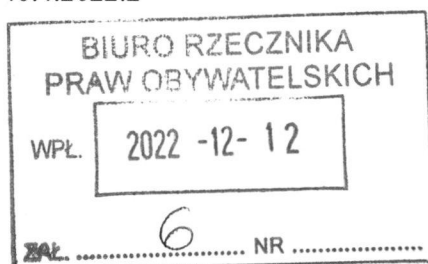


Warszawa, dnia 6 grudnia 2022 r.

SZEF
KANCELARII SEJMU

Agnieszka Kaczmarska

SPS.140.4.2022.2



Pan Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

Szanowny Panie Rzeczniku,

w odpowiedzi na pismo z dnia 1 grudnia 2022 r. (VII.602.14.2014.CW) dotyczące podjętej w dniu 16 grudnia 2021 r. przez Senat RP uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy, uprzejmie przekazuję opinię Biura Legislacyjnego z dnia 28 grudnia 2021 r. (BL-1120.389.2021) oraz opinie Biura Analiz Sejmowych z dnia 30 grudnia 2021 r. (BAS-WAPM-3016/21 i BAS-WAPM-3017/21).

Przedmiotowy projekt dotyczy zmiany Kodeksu wyborczego – przyznania czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego osobom częściowo ubezwłasnowolnionym. W uzasadnieniu projektu, w Ocenie Skutków Regulacji, zawarto opinie wyrażone przez różne podmioty, w tym przez Ministra Sprawiedliwości, odnoszące się do tego przedmiotowego przedłożenia. Minister Sprawiedliwości popierając samą ideę wynikającą z projektu – przyznania osobom ubezwłasnowolnionym częściowo czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego – wskazał jednocześnie na dodatkowe konieczne zmiany, które powinny zostać wprowadzone do Kodeksu postępowania cywilnego, a które (zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka) eliminowałyby automatyzm w pozbawianiu takich osób prawa do głosowania. Podniesiono ponadto wątpliwości natury konstytucyjnej, które powinny skutkować zmianą Konstytucji RP, uprzedzającą uchwalenie proponowanej nowelizacji Kodeksu wyborczego. Zastrzeżenia do projektu, dotyczące innego potraktowania wyborców w wyborach do Parlamentu Europejskiego i innego w pozostałych wyborach, zgłosiła też Państwowa Komisja Wyborcza.

Dlatego też, z powyższych względów, przedmiotowemu projektowi ustawy nie nadano jeszcze dalszego biegu.

2 powierzeniu

Chyba

Warszawa, dnia 28 grudnia 2021 r.

BL-1120.389.2021

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1120. 738. 21

Data wpływu 28. 12. 2021 r.

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Wstępna opinia legislacyjna
o senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy
(przedstawiciel wnioskodawcy: senator Robert Mamoń)

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy ma na celu przyznanie osobom ubezwłasnowolnionym częściowo czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jak wskazuje wnioskodawca w ocenie skutków regulacji projektu, w obecnym stanie prawnym – zgodnie z art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego – osobom ubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądu (zarówno ubezwłasnowolnionym całkowicie, jak i ubezwłasnowolnionym częściowo) nie przysługuje czynne prawo wyborcze w wyborach powszechnych przeprowadzanych w Rzeczypospolitej Polskiej, w tym w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Jednocześnie wnioskodawca wskazuje, iż przewidziana w art. 62 ust. 2 Konstytucji regulacja, zgodnie z którą prawo wybierania nie przysługuje osobom ubezwłasnowolnionym, nie odnosi się i nie ma zastosowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego.

Przechodząc do oceny uzasadnienia dołączonego do senackiego projektu ustawy należy stwierdzić, że wnioskodawca wskazał cel i potrzebę wydania ustawy, rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz różnice pomiędzy dotychczasowym,

a projektowanym stanem prawnym. W uzasadnieniu zostało zawarte ponadto oświadczenie, w którym stwierdzono, że projekt nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. W dołączonej do uzasadnienia ocenie skutków regulacji wskazano także skutki wejścia ustawy w życie, w tym odniesiono się do skutków finansowych.

W związku z powyższym, należy uznać, że uzasadnienie spełnia wymogi, o których mowa w art. 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

W odniesieniu do wymogu przewidzianego w art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu wnioskodawca w ocenie skutków regulacji wskazał, że projekt nie będzie miał wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Z kolei w odniesieniu do wymogu wynikającego z art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu należy wskazać, że w ocenie skutków regulacji przedstawiono informacje dotyczące zakresu i wyników konsultacji. Z informacji tych wynika, że projekt był poddany konsultacjom między innymi z Sądem Najwyższym, Prokuratorem Generalnym, Krajową Radą Radców Prawnych oraz Naczelną Radą Adwokacką.

Biorąc pod uwagę zakres projektowanych zmian i ustawowe uprawnienia podmiotów do udziału w procesie konsultacji Biuro Legislacyjne wskazuje, iż projekt, ze względu na swój zakres przedmiotowy, podlega zaopiniowaniu dodatkowo przez Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych – na podstawie art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Dodatkowo, z uwagi na zakres przedmiotowy projektu, w pracach nad nim uzasadniony byłby udział przedstawiciela Państwowej Komisji Wyborczej.

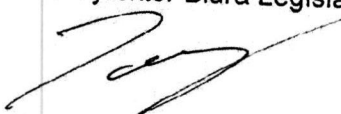
Odnosząc się do kwestii skierowania projektu ustawy do pierwszego czytania należy wskazać, że w świetle art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu, pierwsze czytanie projektu powinno zostać przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu, gdyż stanowi on zmianę kodeksu.

Sporządził:

Wojciech Miller – główny specjalista ds. legislacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Legislacyjnego


Tomasz Osiński

Warszawa, 30 grudnia 2021 r.

BAS-WAPM-3016/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFAKS
L.dz. DS. 1120. 440.21 (2)
Data wpływu 30. 12. 2021 r.

Pani Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Robert Mamątow)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2021 r. poz. 483, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt zmierza do znowelizowania ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020, poz. 1319, ze zmianami). Projektowane zmiany przewidują przyznanie czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego osobom ubezwłasnowolnionym częściowo. Obecnie pozbawione tego prawa, zgodnie z art. 10 par. 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego, są wszystkie osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, niezależnie od tego, czy ubezwłasnowolnienie ma charakter całkowity czy częściowy.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Artykuł 223 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako „TfUE”) przewiduje możliwość uchwalenia przez unijnego prawodawcę przepisów niezbędnych do umożliwienia wybrania członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich zgodnie z jednolitą procedurą we wszystkich państwach członkowskich lub zgodnie z zasadami wspólnymi dla wszystkich państw członkowskich. Na chwilę obecną UE nie przyjęła jednak jednolitej ordynacji wyborczej. Wybory do Parlamentu Europejskiego odbywają się więc zgodnie z ordynacjami poszczególnych państw członkowskich. Niemniej krajowe ordynacje wyborcze muszą pozostawać w zgodzie z przepisami Traktatów, jak również aktów prawa wtórnego.

Zgodnie z art. 14 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej jako „TUE”) członkowie Parlamentu Europejskiego są wybierani na pięcioletnią kadencję w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym.

O powszechnym charakterze¹ wyborów do PE mówi również art. 39 ust. 2 Karty praw podstawowych UE (dalej jako „KPP”) oraz art. 1 ust. 3 Aktu dotyczącego wyborów członków Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich, załączonego do decyzji Rady 76/787/EWWiS, EWG, Euratom z dnia 20 września 1976 r. (Dz. Urz. UE L 278 z 8.10.1976, s. 5, ze zmianami; dalej jako „Akt”). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako „TSUE”), skoro na państwach członkowskich spoczywa określony w art. 1 ust. 3 Aktu w związku z art. 14 ust. 3 TUE obowiązek zapewnienia, by wybory członków Parlamentu Europejskiego odbywały się w powszechnych wyborach bezpośrednich, w głosowaniu wolnym i tajnym, to określanie przez państwa członkowskie kategorii osób, którym przysługuje prawo głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego (w tym wskazywanie kategorii osób pozbawionych tego prawa) jest objęte prawem UE². Art. 39 ust. 2 KPP stanowi – na gruncie KPP – wyraz prawa głosowania obywateli Unii w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Pozbawienie prawa głosowania stanowi ograniczenie dotyczące korzystania z prawa zagwarantowanego w art. 39 ust. 2 KPP. Art. 52 ust. 1 KPP dopuszcza wprowadzenie ograniczeń w wykonywaniu praw takich jak prawa ustanowione w art. 39 ust. 2 KPP, o ile przewidziane są one ustawą, szanują istotę tych praw i wolności i z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób³.

Ponadto czynnego i biernego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego dotyczą art. 22 ust. 2 TfUE oraz art. 39 ust. 1 KPP, zgodnie z którymi każdy obywatel Unii mający miejsce zamieszkania w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, ma prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania, na takich samych zasadach jak obywatele tego państwa. Szczegółowe regulacje w tym zakresie zostały przyjęte w dyrektywie Rady 93/109/WE z dnia 6 grudnia 1993 r. ustanawiającej szczegółowe warunki wykonywania prawa głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego przez obywateli Unii mających miejsce zamieszkania w Państwie Członkowskim, którego nie są obywatelami (Dz. Urz. WE L 329, 30.12.1993, s. 34).

¹ Zasada powszechności wyborów nie została zdefiniowana w prawie UE. Jeżeli chodzi o regulacje konstytucyjne, to „do tradycji współczesnego konstytucjonalizmu należy zaliczyć przyznanie prawa do głosowania wszystkim dorosłym obywatelom, którzy nie są pozbawieni ani praw publicznych, ani cywilnych” (Rulka Marcin, *Prawo do głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Glosa do wyroku TS z dnia 6 października 2015 r., C-650/13*, Europejski Przegląd Sądowy 4/2016, s. 32).

² Wyrok TSUE w sprawie C-650/13 Delvigne, pkt. 32-33.

³ Wyrok TSUE w sprawie C-650/13 Delvigne, pkt. 44-46.

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Przedmiot projektu jest objęty prawem UE.

Proponowane zmiany zmierzają do podmiotowego poszerzenia zakresu czynnego prawa wyborczego w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Nie ograniczają więc powszechnego charakteru tych wyborów wymaganego na mocy art. 14 ust. 3 TUE, art. 39 ust. 2 KPP ani art. 1 ust. 3 Aktu.

W odniesieniu do art. 22 ust. 2 TfUE oraz art. 39 ust. 1 KPP wystarczy zauważyć, że przepisy te zasadniczo ograniczają się do zastosowania zasady niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową przy korzystaniu z prawa głosowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego⁴. Projektowane zmiany nie przewidują dyskryminacyjnego traktowania obywateli z innych państw członkowskich, nie naruszają więc art. 22 ust. 2 TfUE ani art. 39 ust. 1 KPP.

4. Konkluzja

Senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy nie narusza prawa Unii Europejskiej.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Sobolewski

Przemysław Sobolewski

⁴ Wyrok TSUE w sprawie C-650/13 Delvigne, pkt 42.

Warszawa, 30 grudnia 2021 r.

BAS-WAPM-3017/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1120. 740. 21

Data wpływu 30. 12. 2021 r.

Pani Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy senacki projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (przedstawiciel wnioskodawcy: senator Robert Mamątow) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt zmierza do znowelizowania ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2020, poz. 1319, ze zmianami). Projektowane zmiany przewidują przyznanie czynnego prawa wyborczego do Parlamentu Europejskiego osobom ubezwłasnowolnionym częściowo. Obecnie pozbawione tego prawa, zgodnie z art. 10 par. 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego, są wszystkie osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądu, niezależnie od tego, czy ubezwłasnowolnienie ma charakter całkowity czy częściowy.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marek Jaśkowski
ekspert ds. legislacji
w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych
Sobolewski
Przemysław Sobolewski



SZEF
KANCELARII SEJMU

SPS.140.4.2022.2



KANCELARIA SEJMU
ul. Wiejska 4/6/8
00-902 WARSZAWA

R

(00)259007734573349215



(00)259007734573349215

Poczta Polska

Opłata pobrana _____ zł _____ gr

2022

BIURO RZECZNIKA
PRAW OBYWATELSKICH

WPL. 2022 -12- 12

ZAL. NR

POLECONY

**PRIORYTET
PRIORITAIRE**

**Pan
Prof. Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich**

**Al. Solidarności 77
00-090 Warszawa**