



Warszawa, 30-04-2025 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7024.52.2024.MWR/NKK

Pan Adam Bodnar

Minister Sprawiedliwości

ePUAP

Szanowny Panie Ministrze!

W nawiązaniu do prowadzonej uprzednio korespondencji w sprawie projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji (nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów UD80), z satysfakcją odnotowałem szereg istotnych zmian wprowadzonych w projekcie ustawy – wersja z 24 marca 2025r., które wychodzą naprzeciw oczekiwaniom osób z niepełnosprawnościami, w tym również realizujących postulaty i uwagi, które przekazałem Panu Ministrowi w piśmie z dnia 13.01.2025r. Jednocześnie podkreślam, że wszystkie wcześniej zgłoszone przeze mnie zastrzeżenia, także te nieuwzględnione w dalszych pracach nad projektem, uważam za nadal aktualne.

Z perspektywy niezależnego organu do spraw popierania, ochrony i monitorowania wdrażania postanowień Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.; dalej także: KPON), wskazane poniżej kwestie wymagają dalszej analizy.

Przed przystąpieniem do szczegółowych uwag, chciałbym ponownie podkreślić, że kwestia zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia innym instrumentem prawnym w pełniejszy sposób realizującym dyrektywy godności, wolności i równego traktowania

każdej osoby od dawna, bo co najmniej od 20 lat¹, pozostaje w zainteresowaniu Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik wielokrotnie sygnalizował tę kwestię zarówno Ministrowi Sprawiedliwości, jak i obu izbom Parlamentu. Sprawa ta zyskała na istotności po ratyfikowaniu przez Polskę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Artykuł 12 Konwencji potwierdza, że wszystkie osoby z niepełnosprawnościami posiadają pełną zdolność do czynności prawnych. Zdolność do czynności prawnych stanowi niezbędny warunek korzystania z praw obywatelskich, politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturalnych. Jest to niezwykle istotne dla osób z niepełnosprawnościami w przypadku podejmowania przez nie najważniejszych decyzji dotyczących zdrowia, edukacji, czy pracy². Pozbawienie zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami w wielu przypadkach prowadziło do pozbawienia szeregu praw podstawowych, w tym prawa wyborczego, prawa do zawarcia małżeństwa oraz prawa do założenia rodziny, praw reprodukcyjnych, praw rodzicielskich, a także prawa do wyrażenia zgody na relacje intymne i leczenie oraz prawa do wolności.

Zgodnie z rekomendacjami Komitetu ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami zawartymi w komentarzu ogólnym nr 1³, wolność do dokonywania własnych wyborów wymaga najczęściej posiadania zdolności do czynności prawnych. Niezależność i autonomia oznacza natomiast prawo do respektowania przez prawo podjętych przez jednostkę decyzji. Potrzeba uzyskania wsparcia oraz racjonalne usprawnienia procesu decyzyjnego nie powinno podważać zdolności do czynności prawnych danej osoby. Państwa są zobowiązane do zapewnienia osobom z niepełnosprawnościami dostępu do wymiaru sprawiedliwości na zasadzie równości z innymi osobami. Uznanie zdolności do czynności prawnych stanowi w wielu aspektach niezbędny warunek

¹ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości z 17 września 2002 r., znak: RPO-418864-XI/02

² Komentarz ogólny nr 1, z 2014r. o równości wobec prawa, we wdrażaniu i monitorowaniu Konwencji przyjęty przez Komitet do spraw Praw Osób z Niepełnosprawnościami podczas jego XI sesji (31 Marca – 11 Kwietnia 2014), znak: CRPD/C/GC/1 (dalej jako: Komentarz ogólny nr 1), dostęp w języku angielskim pod adresem: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g14/031/20/pdf/g1403120.pdf> [dostęp z dnia: 24 kwietnia 2025 r.] pkt 8

³ Komentarz ogólny nr 1, pkt 29

uzyskania dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Konieczne jest również zapewnienie dostępu do przedstawicieli prawnych na zasadzie równości z innymi osobami. niezbędne jego rozwiązanie, m.in. poprzez zapewnienie, iż osoby, które doświadczają ingerencji w swoją zdolność do czynności prawnych będą posiadać możliwość sprzeciwienia się tego rodzaju ingerencji (w swoim własnym imieniu lub też przy pomocy przedstawiciela prawnego), a także obrony swoich praw przed sądem.⁴ Niezbędne jest również objęcie system szkoleń funkcjonariuszy policji, pracowników socjalnych, a także innych pracowników służb pierwszej pomocy. Powyższe ma na celu zapewnienie, iż osoby niepełnosprawne będą uznawane za podmioty prawa, a także, iż złożone przez nie skargi i oświadczenia będą traktowane z taką samą uwagą, jak dokumenty składane przez osoby sprawne⁵. Szczegółowe rekomendacje dot. dostępu do wymiaru sprawiedliwości przez osoby z niepełnosprawnościami zostały również sformułowane w raporcie RPO.⁶ Wśród nich wskazano m.in. na: domniemanie zdolności osoby z niepełnosprawnością do reprezentacji i udziału w sprawie (uznanie zdolności do czynności prawnej i zdolności procesowej), do informacji prawnej adekwatnej do jej możliwości poznawczych (język łatwy do czytania i rozmienia), możliwości zastosowania różnorodnych form komunikacji, w szczególności nie tylko werbalnej lub pisemnej (komunikacja alternatywna i wspomagająca), także podczas zawierania czynności prawnych, czy możliwości skorzystania z pomocy osoby wspierającej w postępowaniu, bez utraty możliwości samodzielnego działania. Powyższe rekomendacje pozostają nadal aktualne.

Uznanie zdolności do czynności prawnych jest nierozzerwalnie związane z możliwością korzystania z wielu innych praw człowieka, określonych w Konwencji, w tym m.in. prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości (art. 13), prawa do niewyrażenia zgody na przymusowe przetrzymywanie w placówce zdrowia psychicznego (art. 14), prawa

⁴ Komentarz ogólny nr 1, Pkt 34

⁵ Komentarz ogólny nr 1, Pkt 35

⁶ Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości - analiza i zalecenia, Rzecznik Praw Obywatelskich, Zasada równego traktowania Prawo i Praktyka nr 21, Warszawa 2016, dostęp na stronie Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem: <https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/Dost%C4%99p%20os%C3%B3b%20z%20niepe%C5%82nosprawno%C5%9Bciami%20do%20wymiaru%20sprawiedliwo%C5%9Bci.pdf> , Str.

do przestrzegania integralności fizycznej i psychicznej (art. 17), prawa do swobody przemieszczania się i obywatelstwa (art. 18), prawa do wyboru miejsca zamieszkania oraz podjęcia decyzji, co do tego z kim dana osoba zamierza mieszkać (art. 19), prawa do wolności wyrażania opinii (art. 21), prawa do zawarcia małżeństwa i założenia rodziny (art. 23), prawa do wyrażenia zgody na leczenie (art. 25), a także czynnego i biernego prawa wyborczego (art. 29)⁷.

Mając na uwadze powyższe, chciałbym odnieść się do kilku kwestii, uregulowanych w obecnym projekcie ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji (projekt z 24 marca 2025r.). Swoje rozważania rozpocznę od proponowanych w projekcie ustawy rozwiązań dotyczących praw wyborczych, ponieważ w tym zakresie chciałbym zgłosić uwagi o najbardziej doniosłym charakterze.

I. Rozwiązania dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego w projekcie ustawy

Kluczową kwestią zawartą w projekcie jest udział w życiu politycznym i publicznym. W celu realizacji w pełnym zakresie równej zdolności do czynności prawnych we wszystkich aspektach życia, istotne jest uznanie zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami w życiu publicznym i politycznym (art. 29). Oznacza to, że zdolność decyzyjna danej osoby nie może stanowić uzasadnienia dla jakichkolwiek form pozbawienia osób z niepełnosprawnościami możliwości wykonywania przysługujących im praw politycznych, w tym czynnego i biernego prawa wyborczego, a także prawa do zasiadania w komisji wyborczej⁸.

Rozwiązanie dotyczące czynnego i biernego prawa wyborczego osób, które w świetle obecnie obowiązujących regulacji prawnych mają status osób ubezwłasnowolnionych, w omawianym projekcie zasadniczo różni się od rozwiązania zawartego w pierwotnej wersji projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji⁹ i wydaje się krokiem w kierunku większego upodmiotawiania takich osób.

⁷ Komentarz ogólny nr 1, Pkt 27

⁸ Komentarz ogólny nr 1, pkt 44

⁹Zob. opinia RPO z 13.01.2025 r., znak IV.7024.52.2024.KD, s. 20-24. Wszystkie dokumenty wytworzone przez Rzecznika Praw Obywatelskich powołane w nin. piśmie są dostępne w Biuletynie Informacji Publicznej RPO (<https://bip.brpo.gov.pl/pl>).

Obecnie, w proponowanym brzmieniu art. 605¹⁰ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego (dalej jako: k.p.c.) wskazano, iż „[w] postanowieniu o ustanowieniu kuratora reprezentującego sąd orzeka w przedmiocie przysługiwania czynnego i biernego prawa wyborczego w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2023 r. poz. 2408 oraz z 2024 r. poz. 721, 1572 i 1907)”. Projektowane regulacje (art. 86 projektu) przewidują także zmianę brzmienia art. 10 § 2 pkt 3 Kodeksu wyborczego. W proponowanym brzmieniu przepis uzyskałby treść: nie ma prawa wybierania osoba „3) pozbawiona praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem sądu w przedmiocie ustanowienia kuratora reprezentującego”.

W projekcie zaproponowano także przepis przejściowy dotyczący omawianej materii. W art. 134 pkt 2 projektu wskazano, że „[j]eżeli przed dniem wejścia w życie ustawy sąd prawomocnie orzekł o ubezwłasnowolnieniu, w dniu wejścia w życie ustawy: „2) osoby, o których mowa w pkt 1 [osoby ubezwłasnowolnione całkowicie] nie mają czynnego i biernego prawa wyborczego w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy”.

W uzasadnieniu projektu wskazano, iż „[p]rzyjęte rozwiązanie pozwala na indywidualną ocenę zdolności intelektualnej (umysłowej) w zakresie korzystania z praw wyborczych osoby wspieranej i zapobiega arbitralnemu pozbawianiu praw wyborczych całej grupy osób wspieranych” (s. 73). W projekcie nie przewidziano szczególnych przesłanek materialnych ani szczególnej procedury w zakresie orzeczenia w przedmiocie przysługiwania czynnego i biernego prawa wyborczego.

- a. Standardy prawne stosowane przy ocenie rozwiązań dotyczących czynnego i biernego prawa wyborczego zawartych w projekcie

Przy ocenie proponowanych rozwiązań należy zwrócić uwagę na standardy określone w Konstytucji RP¹⁰, Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej¹¹, Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami 2006 r.¹² oraz art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do Europejskiej konwencji praw człowieka (dalej jako: EKPCz). Nie jest konieczne przywołanie w tym miejscu rozbudowanej argumentacji wspierającej tezę, iż automatyczne lub arbitralne pozbawienie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych jest nieproporcjonalnym środkiem ingerencji, naruszającym m.in. ww. wzorce i godzącym w istotę prawa wyborczego tych osób, bowiem

¹⁰ Art. 30, art. 31 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 32 ust. 2 w zw. z art. 62 ust 1 i 2 Konstytucji RP.

¹¹ art. 39 ust. 2 w zw. z art. 21 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 1 Karty Praw Podstawowych.

¹² art. 29 pkt a Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

argumentacja w tym zakresie była wielokrotnie prezentowana w stanowiskach RPO¹³. Biorąc pod uwagę uzasadnienie projektu, można stwierdzić, że jest ona znana i akceptowana przez projektodawcę, którego deklarowanym celem jest wzmocnienie gwarancji poszanowania podmiotowości osób z niepełnosprawnościami, w tym przeciwdziałanie „arbitralnemu pozbawianiu praw wyborczych całej grupy osób wspieranych”.

Na aktualności nie straciły uwagi RPO dotyczące relacji rozwiązań z projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji w zakresie prawa wyborczego do art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, wyrażone w opinii do poprzedniej wersji opiniowanego projektu ustawy¹⁴. W powyższym stanowisku wskazano przede wszystkim, że art. 62 ust. 2 Konstytucji nie powinien być rozumiany jako przepis nakazujący ustawodawcy zwykłemu utrzymywanie instytucji ubezwłasnowolnienia w rozumieniu cywilistycznym, zastanym w czasie uchwalania Konstytucji. Więcej argumentów przemawia na rzecz tezy, że art. 62 ust. 2 Konstytucji wyłącznie umożliwia ustawodawcy zwykłemu utrzymanie omawianej instytucji, jednak nie formułuje w tym zakresie obowiązku, który zakazywałby zastąpienia ubezwłasnowolnienia rozwiązaniem prawnym o innej nazwie i treści.

Zgodnie z art. 62 ust. 2 Konstytucji RP „[p]rawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. Warto przytoczyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 7 marca 2007 r., sygn. akt K 28/05, odnosząc się do kwestii rozumienia pojęcia ubezwłasnowolnienie, wskazał, że instytucja ubezwłasnowolnienia ma „charakter częściowy i w dużej mierze nawiązuje do istniejących już w momencie uchwalania konstytucji, dobrze ugruntowanych rozwiązań cywilnoprawnych. Przejawia się na dwóch głównych płaszczyznach. Po pierwsze, ubezwłasnowolnienie i wiążące się z nim ograniczenie praw publicznych wywiera istotne skutki w sferze konstytucyjnych praw politycznych osób ubezwłasnowolnionych. (...) Odebranie osobom ubezwłasnowolnionym wskazanych praw politycznych wynika z założenia, że osoby, które z powodu choroby umysłowej, upośledzenia lub innych zaburzeń psychicznych nie mogą samodzielnie i racjonalnie kierować swoim własnym postępowaniem i decydować o swoich osobistych sprawach

¹³ W szczególności zob. opinia RPO dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 490) z dnia 8 listopada 2021 r. (znak VII.602.14.2014.CW) oraz stanowisko RPO w sprawie przed TK o sygn. SK 23/18 (znak: IV.7024.23.2018.MK).

¹⁴ Opinia RPO dot. projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji z dnia 13.01.2025 r. (znak IV.7024.52.2024.KD), s. 20-24.

(...), nie powinny również mieć wpływu na rozstrzyganie spraw publicznych dotyczących dobra wspólnego, na kierowanie sprawami państwa i wspólnot samorządowych. (...) Po drugie, osoby ubezwłasnowolnione powinny być zasadniczo traktowane jako osoby niepełnosprawne, którym należy się pomoc w zabezpieczeniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej (art. 69 Konstytucji)".

Jednocześnie nie wolno pominąć okoliczności, że interpretacja art. 62 ust. 2 Konstytucji, posługującego się pojęciem „ubezwłasnowolnienie”, powinna uwzględniać przepisy wiążących Polskę przepisów prawa międzynarodowego¹⁵. Interpretacja Konstytucji nie może bowiem abstrahować od kontekstu międzynarodowego, w jakim funkcjonują poszczególne instytucje prawne. Wymaga tego art. 9 Konstytucji, zgodnie z którym powinnością władz publicznych jest respektowanie wiążącego Polskę prawa międzynarodowego. Oznacza to, że wykładnia pojęć konstytucyjnych, jak również sposób wdrożenia regulacji konstytucyjnych do systemu prawnego, nie może prowadzić do skutków, które nie dałyby się pogodzić z wiążącymi Polskę aktami prawa międzynarodowego, zwłaszcza ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi. Ma to miejsce przede wszystkim wówczas, gdy chodzi o przepisy konstytucyjne wprowadzające ograniczenia w korzystaniu z wolności lub praw obywatelskich – a takim przepisem jest art. 62 ust. 2 Konstytucji.

W związku z powyższym szczególną uwagę należy zwrócić na kwestię konieczności określenia właściwych przesłanek pozbawienia praw wyborczych w zindywidualizowanym postępowaniu sądowym, która jest dostrzegalna w orzecznictwie Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, ale także np. Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego i Austriackiego Trybunału Konstytucyjnego.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że standard ochrony praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami w kontekście wpływu zindywidualizowanej oceny zasadności pozbawiania ich praw wyborczych nie jest jednolity. Standard uniwersalny wypracowany przez Komitet ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w oparciu o przepisy KPO jest w tym kontekście zauważalnie wyższy niż standard określony w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oparty na art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz.

¹⁵ Zob. opinia RPO dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 490) z dnia 8 listopada 2021 r. (znak VII.602.14.2014.CW)

Przede wszystkim KPON opiera się na modelu równości włączającej, co oznacza między innymi całkowite uznanie wymiaru ludzkiego osób z niepełnosprawnością poprzez pełne ich włączenie i udział w społeczeństwie. W praktyce równoznaczne jest to m.in. z koniecznością zagwarantowania dostępności procedury wyborczej dla osób z niepełnosprawnością na wszystkich jej etapach: przed, w trakcie oraz po wyborach¹⁶. W tym kontekście należy przywołać orzeczenie Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami z dnia 9 września 2013 roku, w sprawie Zsolt Bujdosó i inni przeciwko Węgrom¹⁷, w którym wskazano, że „pozbawienie czynnego prawa wyborczego z uwagi na postrzeganą lub rzeczywistą niepełnosprawność psychospołeczną lub intelektualną, w tym jego ograniczenie na podstawie indywidualnej oceny, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność w rozumieniu art. 2 Konwencji” (pkt 9.4).

Inaczej do kwestii tej podchodzi Europejski Trybunał Praw Człowieka. W tym kontekście warto przywołać wyrok z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie Strøbye i Rosenlind przeciwko Danii¹⁸, w którym ETPCz **dopuszczał możliwość pozbawienia praw wyborczych w ramach ogólnej procedury ubezwłasnowolnienia bez tworzenia odrębnego postępowania dotyczącego ściśle kwestii zdolności podejmowania decyzji wyborczych**. Taka decyzja była motywowana m.in. tym, że procedura przed sądem duńskim zakładała dokonanie dogłębnej oceny proporcjonalności oraz obowiązek przyjęcia najmniej restrykcyjnego środka wraz z możliwością uchylenia ograniczenia praw (pkt 100 wyroku), a także z uwagi na to, że ograniczenie praw wyborczych dotyczyło niewielkiej liczby osób (pkt 107) oraz że prawo duńskie nie przewidywało ogólnego wyłączenia praw wyborczych wobec wszystkich osób ze stwierdzoną niepełnosprawnością umysłową (pkt 113).

Równocześnie analiza stosowania standardu ochrony praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami przez ETPCz pozwala na stwierdzenie, iż w najnowszym orzecznictwie czerpie on ze standardu uniwersalnego, korzystając z dorobku Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami¹⁹. Przykładowo w sprawie Arnar Helgi

¹⁶ Komentarz ogólny Nr 6 (2018) na temat równości i niedyskryminacji Komitetu ds. Praw Osób z niepełnosprawnościami § 11 i § 70.

¹⁷ UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 4/2011, CRPD/C/10/D/4/2011, 20 września 2013 r.

¹⁸ Wyrok z dnia 2 lutego 2021 r. w sprawie Strøbye i Rosenlind, nr skargi 25802/18 i 27338/18.

¹⁹ Zob. A. Hauser, Międzynarodowe standardy dotyczące głosowania przez osoby z niepełnosprawnościami, „Studia Wyborcze”, 2023 r., t. 35, s.34-35.

Lárusson przeciwko Islandii²⁰, dotyczącej braku dostępu do budynków przez osobę poruszającą się na wózku, Trybunał stwierdził, że EKPCz „powinna, na ile jest to możliwe, być interpretowana w zgodzie z innymi normami prawa międzynarodowego, którego sama tworzy część [...] i z tego względu przepisy dotyczące praw osób z niepełnosprawnościami określone w KPON powinny, wraz z innymi stosownymi źródłami, zostać wzięte pod uwagę” (pkt 57). Pewne inspiracje z KPON można też dostrzec w uzasadnieniu wyroku Caamaño Valle przeciwko Hiszpanii²¹, w którym Trybunał podkreślił, że wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną, choć co do zasady dopuszczalne, mogą być oparte jedynie na indywidualnej sądowej ocenie ich zdolności kognitywnych, przy czym „niepełnosprawność umysłowa prowadząca do orzeczenia ubezwłasnowolnienia częściowego nie może stanowić jedyne uzasadnienie dla odebrania praw wyborczych” (pkt 69 wyroku). **Ograniczenie takie może być dokonane na podstawie stwierdzenia braku zrozumienia znaczenia głosu oraz podatności na wpływ w ramach dogłębnej i indywidualnej oceny zdolności danej osoby (pkt 73).** Niezależnie od przyjętego systemu podejmowania takiej decyzji, jak podkreślił Trybunał, prawo krajowe musi zapewniać, że pozbawienie praw wyborczych dotyczy „jedynie tych osób, które są rzeczywiście niezdolne do podjęcia wolnej i samodzielnej decyzji wyborczej” (pkt 75) oraz nie opiera się jedynie na przesłance przynależności do określonej grupy osób (pkt 77). Równocześnie stwierdzenie braku naruszenia art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz w nin. sprawie stanowiło podstawę przedstawienia szerokiej argumentacji na rzecz pełnego dostosowania orzecznictwa ETPCz do standardu z KPON w zdaniu odrębnym sędziego Paula Lemmensa.

Problem powiązania pozbawienia praw wyborczych z ustanowieniem opiekuna (*Betreuer*) osoby z niepełnosprawnością był także przedmiotem szczegółowych rozważań Niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Warto zwrócić uwagę szczególnie na tę ich część, która dotyczy zgodności pozbawienia czynnego prawa wyborczego osób, dla których w stosownej procedurze sądowej ustanowiono „opiekuna do zarządzania wszystkimi sprawami”. W wyroku z dnia 29 stycznia 2019 r. sygn. 2 BvC 62/14 FTK orzekł²², że pozbawienie praw wyborczych takich osób narusza zarówno zasadę powszechności prawa wyborczego, jak i zakaz dyskryminacji ze względu na niepełnosprawność.

²⁰ Wyrok ETPCz z dnia 31 maja 2022 r. w sprawie Arnar Helgi Lárusson p. Islandii, skarga nr 23077/19.

²¹ Wyrok ETPCz dnia 11 maja 2021 r. w sprawie Caamaño Valle p. Hiszpanii, skarga nr 43564/17.

²² Zob. https://www.bverfg.de/e/cs20190129_2bvc006214en, wersja w j. angielskim, tłum. wł., dostęp: 08.04.2025 r.

Osnowę argumentacji FTK stanowiły rozważania o stosowaniu kryteriów nienadających się do badania zasadności pozbawienia praw wyborczych. FTK stwierdzając niekonstytucyjność przedmiotowych regulacji, oparł się na dwóch zasadniczych argumentach. Po pierwsze, Trybunał wskazał, że oceniany przepis wiąże wyłączenie prawa do głosowania z okolicznością orzeczenia w przedmiocie ustanowienia opiekuna, podczas gdy zasady tego postępowania zakazują ustanowienia opiekuna w tych przypadkach, w których osoba z niepełnosprawnościami może być w stanie zarządzać swoimi sprawami samodzielnie w niezbędnym zakresie, w szczególności gdy dana osoba wypełniła trwałe pełnomocnictwo lub jest nadal zdolna do jego wypełnienia i jeśli istnieje osoba, która jest chętna i odpowiednia do wykonania tego zadania i cieszy się zaufaniem danej osoby (pkt 111). Taka sytuacja w rzeczywistości prowadzi do nieuzasadnionego zróżnicowania: wynika to z faktu, że osoba z niepełnosprawnością, dla której ustanowiono opiekuna, traci prawo do głosowania, podczas gdy osoba będąca w takiej samej sytuacji zdrowotnej, której nie wyznaczono opiekuna tylko ze względu na korzystanie z innego rodzaju wsparcia, takiego prawa nie może stracić (zob. pkt 103 i 111). Podkreślenia wymaga, że tożsama kwestia była także przedmiotem orzecznictwa Austriackiego Trybunału Konstytucyjnego, który także zakwestionował konstytucyjność takiego rozwiązania ustawowego²³.

Po drugie, FTK zauważył, że „zdolności umysłowe i zdolność do komunikacji wymagane do podjęcia samodzielnej decyzji wyborczej nie są oceniane w procedurze wyznaczania opiekuna” (pkt 95). Założenie ustawodawcy, że kryterium konieczności powołania opiekuna we wszystkich sprawach pozwala na przyjęcie, że osoba objęta opieką nie posiada zdolności umysłowych niezbędnych do uczestnictwa w procesie komunikacji demokratycznej jest niewiarygodne (pkt 99). Aby taka ingerencja w prawa osób z niepełnosprawnościami była uzasadniona „wymagałaby przekonującego powodu; konkretny projekt przepisu musiałby uwzględniać wymogi konstytucyjne dotyczące kategoryzacji ustawowej i musiałby być konieczny dla uwzględnienia szczególnej sytuacji wynikającej z niepełnosprawności oraz dla pozbawienia praw wyborczych osób, które nie są wystarczająco zdolne do uczestnictwa w procesie komunikacji demokratycznej ze względu na swoją niepełnosprawność, w celu zabezpieczenia funkcji wyborów jako procesu integracyjnego” (pkt 111).

b. Ocena RPO

²³ Wyrok z dnia 7 października 1987 r. sygn. G 109/87, Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS), pkt 2.2.1. - tłum. wł., dostęp: 10.04.2025 r.

Oceniając projekt ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji po zmianach (projekt z dnia 25 marca 2025 r.) w zakresie regulacji czynnego i biernego prawa wyborczego, należy zwrócić uwagę na dwie kwestie: (1) konsekwencje przepisu intertemporalnego – art. 134 pkt 2 projektu; (2) procedurę pozbawienia prawa wyborczego – jej założenia i kryteria oceny.

(1) Konsekwencje przepisu intertemporalnego

Jak wskazano wyżej, zgodnie z art. 134 pkt 2 projektu „[j]eżeli przed dniem wejścia w życie ustawy sąd prawomocnie orzekł o ubezwłasnowolnieniu, w dniu wejścia w życie ustawy: „2) osoby, o których mowa w pkt 1 [osoby ubezwłasnowolnione całkowicie] nie mają czynnego i biernego prawa wyborczego w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy”.

Powyższe ograniczenie w zakresie korzystania z praw wyborczych dotyczy jedynie osób całkowicie ubezwłasnowolnionych – w odniesieniu do osób ubezwłasnowolnionych częściowo przewidziano jedynie, że „stają się [one] osobami wspieranymi i dotychczasowy kurator dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo staje się z mocy prawa, na okres 5 lat, tymczasowym kuratorem reprezentującym do prowadzenia spraw określonego rodzaju upoważnionym do wyrażania zgody na czynności prawne dokonywane przez osobę, dla której został ustanowiony i w zakresie wynikającym z orzeczenia sądu o ustanowieniu kuratora dla osoby częściowo ubezwłasnowolnionej” (art. 134 pkt 3 projektu).

Dostrzegając konieczność wprowadzenia rozwiązań przejściowych, wątpliwości RPO budzi zawarty w tej regulacji automatyzm dotyczący utrzymania stanu, w którym osoby obecnie ubezwłasnowolnione całkowicie, po wejściu w życie ustawy, wciąż pozbawione będą czynnego i biernego prawa wyborczego. Takie rozwiązanie wydaje się być sprzeczne z zasadniczym celem projektu w omawianym zakresie, bowiem nie tylko nie „zapobiega arbitralnemu pozbawianiu praw wyborczych całej grupy osób wspieranych”, ale umożliwia dalsze stosowanie takiej praktyki. Zakładając, że kwestia pozbawienia praw wyborczych osób obecnie ubezwłasnowolnionych całkowicie będzie oceniana 5 lat po wejściu w życie ustawy, jako element zasadności ustanowienia kuratora reprezentującego dla tych osób, samo pozbawienie ich praw wyborczych w tym okresie od dnia wejścia w życie ustawy przyniesie dwa jednoznacznie negatywne skutki. Po pierwsze, takie rozwiązanie prowadzić będzie do utrzymania stanu, w którym dziesiątki tysięcy ludzi pozbawione są praw wyborczych w sytuacji, w której możliwość wykonywania tych praw nie była uprzednio badana w stosownej

procedurze, będąc automatyczną konsekwencją ubezwłasnowolnienia²⁴. Rygoryzm ten częściowo łagodzi możliwość wcześniejszego, tj. przed upływem 5 lat, poddania ocenie sądu zasadności utrzymywania tymczasowej kurateli w dotychczasowym kształcie, np. na wniosek osoby korzystającej ze wsparcia.

Po drugie, akceptacja automatycznego pozbawienia praw wyborczych na podstawie szeroko zakrojonych kryteriów (o czym niżej) może zaburzyć proces dowodzenia w postępowaniu, o którym mowa w projektowanym art. 605¹⁰ k.p.c., zachęcając składy orzekające do „zatwierdzenia” decyzji sądu orzekającego w przeszłości o ubezwłasnowolnieniu. Nie bez znaczenia pozostaje w tym kontekście okoliczność, iż orzekanie w przedmiocie ustanowienia kuratora odbywać się będzie zgodnie z projektem w sądzie rejonowym orzekającym w składzie jednoosobowym, który to skład, odmawiając pozbawienia praw wyborczych osoby wspieranej, będzie musiał wydać orzeczenie o kierunku – w tym zakresie – przeciwnym do uprzedniego orzeczenia sądu okręgowego (do września 2023 r. – wydawanego w składzie zawodowym trzyosobowym)²⁵.

Powyższych konkluzji nie zmienia okoliczność, że przepis ten dotyczy wyłącznie osób ubezwłasnowolnionych całkowicie. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w ewidencji spraw o ubezwłasnowolnienie w sądach okręgowych²⁶, w 2023 r. orzeczono 9 403 ubezwłasnowolnień całkowitych oraz 602 ubezwłasnowolnienia częściowe. Podobna dysproporcja powtarzała się w latach poprzednich, co może wskazywać na preferencję orzekania ubezwłasnowolnienia całkowitego, niekoniecznie związanej jedynie z kryteriami natury merytorycznej. Badanie przeprowadzone w 2001 r. przez Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym (obecnie: Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelktualną) i Klinikę Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wykazało brak korelacji pomiędzy stopniem niepełnosprawności intelektualnej a orzekanym rodzajem

²⁴ Biorąc pod uwagę, że w projekcie wskazano, iż ustawa wchodzi w życie po upływie 12 miesięcy od dnia ogłoszenia, prawdopodobne jest, że przy zastosowaniu normy z art. 134 pkt 2 projektu osoby z niepełnosprawnościami pozbawione praw wyborczych w konsekwencji orzeczeń całkowitego ubezwłasnowolnienia nie będą mogły głosować ani kandydować w wyborach do Sejmu i Senatu w 2027 roku i w 2031 roku, wyborach na Prezydenta RP w 2030 roku, wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego w 2029 roku i wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2029 roku.

²⁵ Zob. opinia RPO dot. projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji z dnia 13.01.2025 r. (znak IV.7024.52.2024.KD), s. 19.

²⁶ Ewidencja spraw o ubezwłasnowolnienie w sądach okręgowych – I instancja w latach 2004 –2023, Wydział Statystycznej Informacji Zarządczej, Departament Strategii i Funduszy Europejskich Ministerstwa Sprawiedliwości, <https://isws.ms.gov.pl/pl/bazastatystyczna/opracowania-wieloletnie/download,2853,62.html> [dostęp z dnia 15 kwietnia 2025 r.].

ubezwłasnowolnienia²⁷. Oznacza to, że niezależnie od tego, czy osoba ma głęboki czy umiarkowany stopień niepełnosprawności intelektualnej, najprawdopodobniej była w przeszłości ubezwłasnowolniona całkowicie.

W mojej opinii ograniczenia w zakresie czynnego i biernego prawa wyborczego nie mogą mieć miejsca bez przeprowadzenia zindywidualizowanego postępowania w oparciu o stosownie określone kryteria. Tylko takie założenie byłoby zgodne z zakazem automatycznego pozbawienia praw wyborczych wynikającym z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, przede wszystkim Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz.

(2) Procedura pozbawienia praw wyborczych

Odnosząc się do przyjętej w projekcie regulacji dotyczącej pozbawiania praw wyborczych, wskazać należy na następujące kwestie.

Po pierwsze, zestawienie proponowanych art. 605¹⁰ § 1 k.p.c. i 16 § 5 Kodeksu cywilnego (dalej jako: k.c.) wskazuje, że projektowane rozwiązania mogą budzić analogiczne zastrzeżenia, jak regulacje niemieckie i austriackie, o których mowa była wyżej. Zgodnie z projektem drugi z ww. przepisów przybierze treść: „[s]ąd nie ustanawia kuratora reprezentującego, jeżeli interesy osoby potrzebującej wsparcia są wystarczająco chronione w inny sposób. W szczególności sąd nie ustanawia kuratora reprezentującego, jeżeli został umocowany pełnomocnik rejestrowany”. Tym samym, analogicznie do ww. orzeczeń należy podnieść wątpliwość co do zachowania zasady równości między osobami, dla których wyznacza się kuratora reprezentującego (w stosunku do których sąd może orzec o pozbawieniu praw wyborczych) oraz osobami, dla których nie ustanawia się kuratora reprezentującego nie ze względu na inny typ lub natężenie niepełnosprawności, a jedynie ze względu na to, że ich interesy są wystarczająco chronione w inny sposób, np. jeżeli został dla nich umocowany pełnomocnik rejestrowany. Powyższe może doprowadzić do istotnego zróżnicowania praw podmiotów podobnych (osób, których niepełnosprawność w podobny sposób wpływa na możliwość samodzielnego podejmowania decyzji wyborczej) na podstawie kryterium nierelevantnego, tj. uprzedniego korzystania z innych form wsparcia, np. pełnomocnika rejestrowanego.

²⁷ R. Grzejszczak, M. Szeroczyńska, „Ubezwłasnowolnienie i inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce - teoria i praktyka”, w: „Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną”, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa 2012, s. 76-77.

Po drugie, powyższy przegląd argumentacji instytucji ochrony praw człowieka prowadzi do wniosku, że sama indywidualna sądowa ocena zasadności pozbawienia praw wyborczych w związku z niepełnosprawnością może nie być wystarczającą gwarancją ochrony praw takich osób. Przy założeniu, że takie pozbawienie jest generalnie możliwe, pozbawienie praw wyborczych musi odbywać się na podstawie jasnych i niedyskryminacyjnych kryteriów w postępowaniu wykluczającym wszelki automatyzm. Brak uwzględnienia w ocenianym projekcie odrębnych przesłanek materialnych orzeczenia w przedmiocie pozbawienia czynnego lub biernego prawa wyborczego może z kolei doprowadzić do nieuzasadnionego, w praktyce automatycznego orzekania pozbawienia praw wyborczych jako elementu orzeczenia o ustanowieniu kuratora reprezentującego.

Z racji braku określenia tego rodzaju przesłanek szczególnych można domniemywać, że kryterium, którym sąd będzie musiał posłużyć się w tym zakresie, będzie ogólne kryterium ustanowienia kuratora reprezentującego określone w proponowanym art. 605⁶ k.p.c., będące odzwierciedleniem proponowanej treści art. 16 § 2 k.c., zgodnie z którym „[s]ąd ustala w jakim zakresie osoba potrzebująca wsparcia jest w stanie postrzegać lub oceniać rzeczywistość albo samodzielnie kierować swoim postępowaniem, jej sytuację osobistą i majątkową, a także rodzaj spraw, przy prowadzeniu których potrzebne jest wsparcie. Ponadto w postępowaniu tym ustala się, czy osoba ta może w dostateczny sposób samodzielnie chronić swoje prawa lub interesy oraz czy interesy osoby potrzebującej wsparcia są wystarczająco chronione w inny sposób”. Powyższe budzi dalsze wątpliwości.

Pierwsza wątpliwość dotyczy szerokości powyższego kryterium oceny. Ogólna „możliwość postrzegania lub oceny rzeczywistości albo samodzielnego kierowania swoim postępowaniem” nie jest tożsama z brakiem zrozumienia znaczenia głosu w wyborach powszechnych czy rzeczywistą niezdolnością do podjęcia wolnej i samodzielnej decyzji wyborczej²⁸. Należy także zwrócić uwagę, że z uzasadnienia ocenianego projektu wynika, iż kryterium oceny zawarte w art. 605⁶ § 1 k.p.c. zostało zaprojektowane w celu ochrony interesu jednostki w kontekście jej codziennego funkcjonowania. Nie bez przyczyny projektodawca wskazywał na obowiązek dokonania przez sąd „wszechstronnej analizy sytuacji życiowej osoby, której postępowanie dotyczy, z uwzględnieniem jej statusu materialnego, rodzinnego i zawodowego oraz podstaw dotychczasowej i przyszłej egzystencji” (s. 49

²⁸ Wyrok ETPCz dnia 11 maja 2021 r. w sprawie Caamaño Valle p. Hiszpanii, skargi nr 43564/17), pkt 73-75.

uzasadnienia). W tym kontekście pojawiają się wątpliwości, czy w postępowaniach w tym przedmiocie będzie miała miejsce rzeczywista ocena zdolności wykonywania czynnego i biernego prawa wyborczego i czy kwesta ta nie stanie się pochodną oceny funkcjonowania osoby wspieranej w realiach życia codziennego²⁹.

Druga wątpliwość dotyczy tego, że środki generalnie przydatne do oceny „możliwości postrzegania lub oceny rzeczywistości albo samodzielnego kierowania swoim postępowaniem”, zwłaszcza w kontekście możliwości składania oświadczeń woli w realiach rynkowych, mające na celu zabezpieczenie dóbr i interesów osoby wspieranej, mogą nie nadawać się do weryfikacji zdolności wykonywania prawa wybierania. W szczególności pozbawienie czynnego prawa wyborczego nie może opierać się ani na wymogu wysokich zdolności poznawczych lub intelektualnych, ani na braku wiedzy na temat opcji głosowania, ani na żadnej hipotetycznej nieracjonalności w odniesieniu do takich wyborów³⁰. Takie kryteria naruszałby bowiem zasadę powszechności wyborów, czyniąc prawo wybierania dostępnym jedynie dla części obywateli, którzy spełnią kryteria określone przez ustawodawcę. Takie określenie kryteriów pozbawienia prawa wybierania mogłoby też zasadnie podlegać krytyce jako czyniące z niepełnosprawności intelektualnej jedyne uzasadnienie dla odebrania praw wyborczych. W tym miejscu warto przypomnieć, że ETPCz w uzasadnieniu wyroku w sprawie Hirst przeciwko Wielkiej Brytanii (nr 2) sformułował wielokrotnie później powtarzaną³¹ tezę, że prawo wyborcze nie jest przywilejem i ze względu na zasadę powszechności w jego kwestii powinno panować domniemanie włączenia (*the presumption of inclusion*)³².

Trzecia wątpliwość dotyczy braku wskazania w proponowanych przepisach jakiegokolwiek różnicy w zakresie pozbawienia czynnego i biernego prawa wyborczego, co – biorąc pod uwagę różny standard ich ograniczania³³ – nie jest sytuacją pożądaną. Jeśli wolą projektodawcy – o czym może pośrednio świadczyć treść proponowanego art. 605¹⁰ § 2 k.p.c. – jest także możliwość pozbawienia osoby, dla której ustanawia się

²⁹ Zob. opinia RPO dot. projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji z dnia 13.01.2025 r. (znak IV.7024.52.2024.KD), s. 6.

³⁰ Zob. wyrok ETPCz dnia 11 maja 2021 r. w sprawie Caamaño Valle p. Hiszpanii, skargi nr 43564/17).

³¹ Zob. również wyrok w sprawie Frodl p. Austrii z dnia 8 kwietnia 2010 r., Izba (Sekcja I), skarga nr 20201/04, § 25; wyrok w sprawie Scoppola p. Włochom (nr 3) z dnia 22 maja 2012 r., Wielka Izba, skarga nr 126/05, § 82.

³² Wyrok ETPC z 6.10.2005 r., w sprawie Hirst p. Zjednoczonemu Królestwu (2), skarga nr 74025/01, § 69-71.

³³ Wyrok ETPCz z 16.03.2006 r. w sprawie Ždanoka p. Łotwie, skarga nr 58278/00, HUDOC, pkt 115; wyrok ETPCz z 8.07.2010 r. w sprawie Sitaropoulos i Giakoumopoulos p. Grecji, skarga nr 42202/07, HUDOC, pkt. 46.

kuratora, wyłącznie biernego prawa wyborczego, kwestia ta powinna przejawiać się w propozycji modyfikacji art. 11 Kodeksu wyborczego. Projektując rozwiązania uprawniające sąd do orzeczenia wyłącznie w zakresie pozbawienia biernego prawa wyborczego, należy mieć na uwadze, że w przypadku wyborów do Sejmu, Senatu i na Prezydenta RP przesłanki biernego prawa wyborczego zostały określone na poziomie konstytucyjnym (odpowiednio: art. 99 ust. 1 i 3, art. 99 ust. 2 i 3, art. 127 ust. 3 Konstytucji RP). Wydaje się jednak, że kwestia samodzielnego ograniczenia biernego prawa wyborczego nie była dotychczas przedmiotem pogłębionej analizy projektodawcy (o czym świadczy m.in. brak propozycji modyfikacji art. 11 Kodeksu wyborczego i brak ujęcia tej problematyki w uzasadnieniu projektu).

Biorąc powyższe pod uwagę w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich celowe jest rozważenie przez projektodawcę:

- 1. zmiany przepisu przejściowego, tj. art. 134 pkt 2 projektu ustawy, tak by nie zakładał, jak ma to miejsce obecnie, automatyzmu w ograniczaniu praw wyborczych części osób z niepełnosprawnościami;**
- 2. uzupełnienia projektu ustawy poprzez ujęcie w nim odrębnych, jasnych i niedyskryminacyjnych kryteriów orzekania o pozbawieniu czynnego lub biernego prawa wyborczego. W szczególności pozbawienie praw wyborczych nie może opierać się ani na wymogu wyższych zdolności poznawczych lub intelektualnych, ani na braku wiedzy na temat opcji głosowania, ani na ocenie hipotetycznej nieracjonalności w odniesieniu do wyborów politycznych jednostki.**

Niezależnie od powyższego ponowienia wymaga postulat, aby pracom nad opiniowanym projektem ustawy towarzyszyły równoległe prace nad nowelizacją art. 62 ust. 2 Konstytucji. Tylko bowiem w taki sposób będzie możliwe zrealizowanie intencji projektodawcy zakładającej całkowite wyeliminowanie instytucji ubezwłasnowolnienia z polskiego porządku prawnego.

II. Prawo do wyboru miejsca zamieszkania

Interpretacja przepisów artykułu 12 ust. 3 Konwencji w kontekście prawa do prowadzenia życia w społeczeństwie (art. 19 Konwencji) oznacza, że w ramach wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych należy zastosować podejście oparte na społeczności. Państwa Strony muszą wziąć pod uwagę fakt, że sieci społeczne oraz naturalne wsparcie dostępne dla osób z niepełnosprawnościami w ich społeczności (w

tym ze strony przyjaciół, rodziny i szkół) stanowią kluczowy element wspieranego mechanizmu podejmowania decyzji³⁴.

Wybór i podejmowanie decyzji co do tego, gdzie i z kim będą mieszkać osoby wspierane jest głównym elementem prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo. Własny wybór nie ogranicza się zatem do wyboru miejsca zamieszkania, ale obejmuje wszystkie aspekty warunków życia danej osoby: rozkład dnia, codzienne czynności, a także sposób życia i styl życia w sferze prywatnej i publicznej, na co dzień oraz w dłuższej perspektywie czasu³⁵.

Ponadto osoby z niepełnosprawnościami mogą nie mieć możliwości dokonywania własnych wyborów z powodu braku dostępnych informacji o możliwościach wyboru i/lub z powodu ograniczeń prawnych wynikających z przepisów o sprawowaniu kurateli oraz podobnych norm lub decyzji prawnych, które uniemożliwiają osobom z niepełnosprawnościami wykonywanie zdolności do czynności prawnych. Nawet jeżeli nie istnieją żadne formalne przepisy, to czasami inne osoby, takie jak członkowie rodziny, opiekunowie lub władze lokalne sprawują kontrolę i ograniczają wybory jednostki podejmując decyzje w jej imieniu.³⁶

Obowiązek poszanowania wymaga od Państw-Stron, aby powstrzymały się od bezpośredniej lub pośredniej ingerencji w wykonywanie prawa do niezależnego życia i włączenia w społeczeństwo oraz od ograniczania tego prawa. Państwa-Strony nie powinny ograniczać ani odmawiać komukolwiek dostępu do niezależnego życia w społeczeństwie, w tym poprzez przepisy, które w sposób bezpośredni lub pośredni ograniczają osobom z niepełnosprawnościami możliwość wyboru miejsca zamieszkania

³⁴ Komentarz ogólny nr 1, pkt 41

³⁵ Komentarz ogólny nr 5 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na temat niezależnego życia i możliwości włączenia w społeczeństwo, dostępny pod adresem: <https://documentsddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/328/87/PDF/G1732887.pdf?OpenElement> [dostęp: 24 kwietnia 2025 r.], pkt 24

³⁶ Komentarz ogólny nr 5, pkt 26

lub tego gdzie, jak i z kim będą mieszkać, albo też ich autonomię³⁷. W przedstawionym kontekście możliwość wyznaczenia jako kuratora reprezentującego osoby kierującej placówką całodobową, w której przebywa osoba wspierana może budzić wątpliwości w zakresie prawa do niezależnego życia.

Szeroko stosowana praktyka pozbawiania zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami, co umożliwia innym osobom podejmowanie decyzji o umieszczaniu osób z niepełnosprawnościami w placówkach opiekuńczych. Ponadto osoby kierujące tego rodzaju placówkami posiadają zwykle prawo do decydowania o zdolności do czynności prawnych przebywających tam osób. W takim przypadku wszystkie prawa oraz kontrola nad daną osobą znajdują się w rękach danej placówki. W celu zapewnienia zgodności z postanowieniami Konwencji, a także respektowania praw osób z niepełnosprawnościami, niezbędne jest zatem przeprowadzenie procesu deinstytucjonalizacji oraz przywrócenie zdolności do czynności prawnych wszystkim osobom z niepełnosprawnościami, które muszą podjąć decyzję dotyczącą miejsca zamieszkania oraz wyboru osoby, z którą zamierzają mieszkać (art. 19) .

Wydaje się zatem, że osoba kierująca placówką całodobowego pobytu, w których przebywa osoba wspierana, nie powinna pełnić funkcji kuratora reprezentującego, tak aby zapobiec by wszystkie prawa oraz decyzje dotyczące osoby z niepełnosprawnością były podejmowane przez jedną osobę, która kieruje wieloosobową placówką. W innym przypadku trudno będzie zapewnić prawo osoby wspieranej do wyboru miejsca zamieszkania oraz wyboru osoby, z którą zamierza zamieszkać. Być może zatem warto rozważyć uzupełnienie art. 12 ust. 2 projektu ustawy poprzez wyłączenie możliwości ustanowienia kuratorem reprezentującym dla osoby przebywającej w placówce całodobowego pobytu, kierownika tej placówki.

Na marginesie chciałbym zaznaczyć, że w projektowanej regulacji stosowane jest pojęcie placówki opieki długoterminowej (art. 20 pkt 8 projektu ustawy). Pojęcie to jednak nie ma jednej, uniwersalnej definicji opieki długoterminowej, a co za tym idzie – definicji tego, co obejmuje świadczenie i finansowanie opieki długoterminowej. Wydaje się, że bardziej trafnym sformułowaniem byłoby: placówka zapewniająca całodobową opiekę. Pojęcie to pomimo braku definicji legalnej zostało doprecyzowane w

³⁷ Komentarz ogólny nr 5, pkt 47

orzecnictwie sądów administracyjnych³⁸. Placówka taka świadczy całodobowo usługi takie jak: udzielanie pomocy w podstawowych czynnościach życiowych, pielęgnację i opiekę higieniczną, niezbędną pomoc w załatwianiu spraw osobistych, kontakty z otoczeniem, a także usługi bytowe. Wydaje się zatem, że wskazane pojęcie jest bardziej precyzyjne i będzie odpowiadać na potrzeby niniejszej regulacji.

III. Prawo do pracy osób z niepełnosprawnościami

Obawy Rzecznika budzi również liczba zawodów, które pozostają niedostępne dla osób korzystających ze wsparcia kuratora reprezentującego bądź pełnomocnika rejestrowego. Regulacja ta obejmuje zawody, tj. geodeta, kartograf, ratownik medyczny, nauczyciel, weterynarz, księgowy, psycholog, detektyw czy osoba wykonująca zawody medyczne zgodnie z ustawą z dnia 17 sierpnia 2023 r. o niektórych zawodach medycznych (Dz. U. poz. 1972 oraz z 2024 r. poz. 1897). Wskazane wykluczenia mają **charakter automatyczny**. Zatem korzystanie przez osobę wspieraną z kuratora reprezentującego bądź pełnomocnika rejestrowego uniemożliwia wykonywanie wskazanych zawodów.

Prawo do pracy jest prawem podstawowym, niezbędnym do realizacji innych praw człowieka i stanowi nierozdzielalną i nieodłączną część godności ludzkiej³⁹.

Wartościowa praca i zatrudnienie są niezbędne dla bezpieczeństwa ekonomicznego, zdrowia fizycznego i psychicznego, dobrego samopoczucia i poczucia tożsamości.⁴⁰

Osoby z niepełnosprawnościami napotykają bariery w dostępie i korzystaniu z prawa do pracy i zatrudnienia na otwartym rynku pracy, na równych zasadach z innymi osobami. Osoby z niepełnosprawnościami borykają się z wysoką stopą bezrobocia, niższymi płacami, niestabilnością, niższymi standardami w zakresie warunków

³⁸ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 września 2018 r., I OSK 2446/16, LEX nr 2629441.

³⁹ Komentarz ogólny nr 8 Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych do Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych na temat prawa do pracy i zatrudnienia, dostęp w języku angielskim pod adresem: <https://docs.un.org/en/CRPD/C/GC/8> , pkt 2

⁴⁰ Komentarz ogólny nr 8, pkt 3

zatrudniania i brakiem dostępności środowiska pracy, a także rzadziej niż inne osoby są powoływane na stanowiska kierownicze, gdy są formalnie zatrudnione⁴¹.

W każdym tym przypadku powinno dojść do analizy, czy rzeczywiście konieczne jest utrzymywanie ograniczeń dla osób korzystających z instrumentów wspieranego podejmowania decyzji w postaci kuratora reprezentującego lub pełnomocnika rejestrowego, w szczególności biorąc pod uwagę, że kurator reprezentujący może być ustanowiony tylko do wąskiego zakresu spraw lub nawet jedynie do poszczegółnej czynności. Powyższa analiza powinna mieć charakter zindywidualizowany w oparciu o potrzeby i możliwości osoby wspieranej.

IV. Prawo do życia rodzinnego – przepisy przejściowe

Chciałbym wyrazić również pewne wątpliwości dotyczące redakcji art. 143 projektowanej ustawy. Zgodnie z projektowanym brzmieniem, jeżeli osobie wspieranej przysługuje władza rodzicielska nad małoletnim dzieckiem, sąd niezwłocznie po dniu wejścia w życie ustawy, wszczyna postępowanie o ustanowienie kuratora reprezentującego dla takiej osoby. O wszczęciu postępowania sąd niezwłocznie zawiadamia właściwy sąd opiekuńczy.

W uzasadnieniu wyjaśniono, że w projektowanym art. 135 (błędnie wskazany, powinien być 143) wprowadza się regulacje w przedmiocie władzy rodzicielskiej, która nie przysługiwała osobom ubezwłasnowolnionym. Jeżeli osobie wspieranej przysługuje władza rodzicielska nad małoletnim dzieckiem, sąd niezwłocznie po dniu wejścia w życie ustawy, wszczyna postępowanie o ustanowienie kuratora reprezentującego dla takiej osoby. O wszczęciu postępowania sąd niezwłocznie zawiadamia właściwy sąd opiekuńczy. Jak wskazano wcześniej, rozwiązanie w tym zakresie ma z jednej strony zagwarantować ochronę dobra małoletniego, zaś z drugiej zabezpieczyć prawo osoby wspieranej do wychowania swojego dziecka.

Wydaje się, że intencją projektodawcy było objęcie tą regulacją osób, które przed dniem wejścia w życie ustawy były osobami ubezwłasnowolnionymi, na co wskazuje umiejscowienie tego przepisu. Posługując się pojęciem „osoby wspieranej” projektodawca odnosi się zatem do regulacji zawartej w art. 134 pkt 1 i 3 projektu ustawy, zgodnie z którą osoby ubezwłasnowolnione całkowicie albo częściowo stają się z dniem wejścia w życie ustawy osobami wspieranymi. Należy jednak zauważyć, że

⁴¹ Komentarz ogólny nr 8, pkt 4

zgodnie z ustawową definicją zawartą w art. 2 pkt 7 projektowanej ustawy, przez osobę wspieraną należy rozumieć pełnoletnią osobę, która ma zawartą umowę asysty prawnej z asystentem prawnym lub dla której ustanowiono kuratora wspierającego lub kuratora reprezentującego lub która ma umocowanego pełnomocnika rejestrowanego. Zatem na tle art. 143 projektu ustawy mogą powstać wątpliwości, czy wskazana regulacja obejmuje jedynie osoby, które przed dniem wejścia w życie ustawy były osobami ubezpieczonymi czy też dotyczy wszystkich osób wspieranych – w tym także – po wejściu w życie projektowanej ustawy - przez asystenta prawnego, kuratora wspierającego, kuratora reprezentującego bądź pełnomocnika rejestrowanego. Wydaje się zatem, że powyższa regulacja wymaga doprecyzowania, aby uniknąć potencjalnych nieporozumień, tym bardziej, że uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia tej kwestii w sposób jednoznaczny.

V. Podsumowanie

Mechanizmy wspieranego podejmowania decyzji obejmują szereg różnego rodzaju możliwości w zakresie wsparcia, które w pierwszej kolejności uwzględniają wolę i preferencje zainteresowanej osoby, a także respektują prawa człowieka⁴². Chociaż mechanizmy wspieranego podejmowania decyzji mogą mieć różną formę, to wszystkie powinny zmierzać do jak najpełniejszego wdrożenia treści artykułu 12 Konwencji. Kluczowe jest zapewnienie wsparcia w korzystaniu ze zdolności do czynności prawnych, które szanuje wolę i preferencje osoby z niepełnosprawnością, a jego realizacja jest niezbędna do wykonywania praw obywatelskich i politycznych, odnoszących się do równości wobec prawa. Projektowana ustawa, która w zasadniczy sposób zmienia dotychczasowy prawny model ochrony dla osób z niepełnosprawnościami, powinna możliwie najpełniej realizować postanowienia Konwencji, zgodnie z przywołanymi celami tego aktu. Przyjęcie nowych rozwiązań, które nie będą w pełni zgodne z postanowieniami Konwencji będzie bowiem nieskuteczne, tj. spowoduje jedynie potrzebę dokonywania kolejnych zmian prawa.

Z uwagi na powyższe zdecydowałem się ponownie zgłosić uwagi w związku z przekazanym mi kolejnym projektem ustawy (wersja na 24 marca 2025r.), działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264 ze zm.), z nadzieją, że przyczynią się one do wypracowania jak

⁴² Komentarz ogólny nr 1, pkt 25

najlepszych rozwiązań ustawowych w zakresie zastąpienia instytucji
ubezwłasnowolnienia instrumentami wspieranego podejmowania decyzji.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/