



Warszawa, 13-07-2026 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.602.7.2026.KNK

Pan

Paweł Śliz

Przewodniczący Komisji

**Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu
RP**

Kancelaria Sejmu RP

AE:PL-30275-59799-JADHJ-27

Szanowny Panie Przewodniczący,

w związku z pracami nad projektem ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji (druk nr 2645) — 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.) — uprzejmie przedstawiam uwagi dotyczące projektowanych rozwiązań w zakresie regulacji wykonywania prawa wybierania i udziału w referendum (dalej jako: prawa wyborcze) osób wspieranych z prośbą o ich doręczenie członkom komisji oraz uwzględnienie w trakcie prac legislacyjnych.

I. Dotychczasowe rekomendacje RPO

W obu opiniach odnoszących się do kolejnych wersji projektu ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji¹, podkreślałem szczególną wagę projektowanych rozwiązań dotyczących przywrócenia osobom obecnie ubezwłasnowolnionym prawa do udziału w życiu politycznym i publicznym, co wyraża się przede wszystkim w przywróceniu im prawa uczestniczenia w demokratycznym sprawowaniu władzy poprzez wybór swoich przedstawicieli lub bezpośrednio. Zaaprobowiałem także założenie kierunkowe projektu, zgodnie z którym przyjęte w jego ramach rozwiązania prawne mają pozwolić na indywidualną ocenę świadomości korzystania z praw wyborczych osoby wspieranej, tak by zapobiec arbitralnemu pozbawianiu tych praw całej grupy osób wspieranych².

Oceniając szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie ustawy o instrumentach wspieranego podejmowania decyzji z dnia 25 marca 2025 r., w omawianym zakresie, zwracałem szczególną uwagę projektodawcy na dwie kwestie — procedurę pozbawienia prawa wyborczego przez sąd, jej założenia i kryteria oceny oraz konsekwencje przepisu intertemporalnego, ówczesnego art. 134 pkt 2 projektu. Wobec tego, przedstawiłem odpowiednio dwie rekomendacje, wskazując na konieczność: (1) uzupełnienia projektu ustawy poprzez ujęcie w nim odrębnych, jasnych i niedyskryminacyjnych kryteriów orzekania o pozbawieniu czynnego lub biernego prawa wyborczego oraz (2) zmiany przepisu przejściowego, tj. art. 134 pkt 2 projektu ustawy, tak by nie zakładał automatyzmu w ograniczaniu praw wyborczych części osób z niepełnosprawnościami.

¹ Zob. opinia z dnia 13 stycznia 2025 r. oraz opinia z dnia 30 kwietnia 2025 r.

<https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-projekt-zniesienia-ubezwlasnowolnienia-opinia-kolejna-ms>.

² M.in. s. 73 uzasadnienia projektu z dnia 24 marca 2025 r. Zob. szczegółowe wyjaśnienia dotyczące standardów prawnomiedzynarodowych przedstawione w opinii RPO dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 490) z dnia 8 listopada 2021 r., s. 10-20; zob. też orzecznictwo powoływane w opinii RPO z dnia 30 kwietnia 2025 r., s. 8-9.

II. Ocena projektowanych przepisów dotyczących wykonywania praw wyborczych w projekcie po zmianach

W aktualnej treści projektu (projektowany art. 605¹⁰ § 3 KPC) wskazano:

„[w] postanowieniu o ustanowieniu kuratora reprezentującego do wszelkich spraw sąd może orzec o pozbawieniu osoby, dla której ten kurator został ustanowiony, prawa wybierania w rozumieniu ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. z 2025 r. poz. 365 i 1792 oraz z 2026 r. poz. 178 i ...), jeżeli stan tej osoby wskazuje, że nie będzie ona mogła świadomie realizować tego prawa. Pozbawienie prawa wybierania skutkuje także pozbawieniem prawa udziału w referendum w rozumieniu ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym (Dz. U. z 2025 r. poz. 300). Pozbawienie prawa wybierania następuje na czas trwania kurateli reprezentującej”. Wprowadzenie niedyskryminującego kryterium orzekania o pozbawieniu praw wyborczych, odrębnego od kryteriów ustanowienia kuratora reprezentującego do wszelkich spraw, wpisuje się w realizację pierwszej z wyżej wskazanych rekomendacji. Pragnę bowiem przypomnieć, że z przytaczanych przeze mnie we wcześniejszych stanowiskach standardów prawnomiędzynarodowych wynika, że problemy z rozeznaniem własnej sytuacji majątkowej i prawnej nie oznaczają automatycznie, że dana osoba nie będzie w stanie podjąć z rozeznaniem decyzji wyborczej. Sposób podejmowania tych decyzji oraz ich ciężar warunkujący właściwe rozeznanie jest bowiem diametralnie różny, co może jednak być bardzo różnie interpretowane przez sądy ze względu na bardzo ogólny sposób sformułowania przywołanego przepisu.

Równocześnie, zmiany wprowadzone przez projektodawcę do przepisów przejściowych uczyniły drugą z powyższych rekomendacji jeszcze bardziej aktualną. W projekcie przewidziano bowiem rozwiązanie, zgodnie z którym jeżeli przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy sąd prawomocnie orzekł o ubezwłasnowolnieniu, w dniu jej wejścia w życie zarówno osoby ubezwłasnowolnione

całkowicie jak i ubezwłasnowolnione częściowo stają się osobami tymczasowo wspieranymi, a ich dotychczasowy opiekun prawny staje się z mocy prawa, do czasu rozstrzygnięcia w przedmiocie kurateli reprezentującej przez sąd, jednak na okres nie dłuższy niż 5 lat, tymczasowym kuratorem reprezentującym, którego zakres obowiązków zależy od zakresu dotychczasowego ubezwłasnowolnienia. Sąd ma wszczynać postępowanie w przedmiocie kurateli reprezentującej na wniosek tymczasowego kuratora reprezentującego, a jeżeli nie złoży on takiego wniosku w okresie 4 lat od dnia wejścia w życie ustawy – z urzędu. Wyjątek ma dotyczyć osób tymczasowo wspieranych, którym w dniu wejścia w życie ustawy przysługuje władza rodzicielska nad małoletnim dzieckiem – w ich przypadku sąd ma niezwłocznie wszczynać postępowanie z urzędu.

Zgodnie z projektowanym art. 216 ust. 2 „[o]soby tymczasowo wspierane nie mają prawa wybierania w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 132 ani prawa udziału w referendum w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 89”.

Projektodawca – w odróżnieniu od rozwiązania z poprzedniego projektu – zrównał status osób dotychczas ubezwłasnowolnionych częściowo i całkowicie w zakresie korzystania z czynnego prawa wyborczego i prawa udziału w referendum.

Dostrzegając konieczność wprowadzenia rozwiązań przejściowych, moje wątpliwości budzi zawarty w tej regulacji automatyzm dotyczący utrzymania stanu, w którym osoby obecnie ubezwłasnowolnione – zarówno całkowicie jak i częściowo – po wejściu w życie ustawy, wciąż pozbawione będą praw wyborczych. Nie jest konieczne ponowne przywołanie w tym miejscu rozbudowanej argumentacji wspierającej tezę, że automatyczne lub arbitralne wykluczenie możliwości korzystania przez osoby wspierane z praw wyborczych stanowi naruszenie ich prawa uczestnictwa w życiu politycznym i publicznym, bowiem argumentacja w tym zakresie była wielokrotnie

prezentowana w stanowiskach Rzecznika Praw Obywatelskich³ i dotychczas spotykała się z akceptacją projektodawcy.

Przepisy przejściowe w zaproponowanym kształcie budzą dwie zasadnicze wątpliwości. **Po pierwsze**, projektowane rozwiązanie, obejmujące według zróżnicowanych szacunków⁴ kilkadziesiąt tysięcy osób, prowadzi do utrzymania stanu, w którym osoby te pozbawione są praw wyborczych w sytuacji, w której możliwość świadomego wykonywania tych praw nie była uprzednio badana w indywidualnej procedurze, będąc automatyczną konsekwencją „ogólnego” ubezwłasnowolnienia. Rozwiązanie to wydaje się być sprzeczne z zasadniczym celem projektu w zakresie, w którym dotyczy on praw wyborczych, bowiem nie tylko nie „zapobiega arbitralnemu pozbawianiu praw wyborczych całej grupy osób wspieranych”⁵, ale umożliwia dalsze stosowanie takiej praktyki, wtórnie potwierdzając jej zasadność. Z niepokojem należy zauważyć, że projektodawca zrezygnował nawet z minimalnego rozróżnienia zakresu ograniczania praw wyborczych według kryterium rodzaju ubezwłasnowolnienia, co przewidziano w poprzedniej wersji projektu. Biorąc pod uwagę przewidziany w projekcie termin wejścia ustawy w życie, tj. 12 miesięcy od dnia jej ogłoszenia, prawdopodobne jest, że przy zastosowaniu normy z art. 216 ust. 1 i 2 projektu zdecydowana większość osób z niepełnosprawnościami pozbawionych praw wyborczych w konsekwencji wcześniejszego ubezwłasnowolnienia nie będzie mogła głosować 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.

³ W szczególności zob. opinia RPO z dnia 30 kwietnia 2025 r. (sygn. IV.7024.52.2024.MWR/KNK), opinia RPO dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 490) z dnia 8 listopada 2021 r. (sygn. VII.602.14.2014.CW) oraz stanowisko RPO w sprawie przed TK o sygn. SK 23/18 (sygn. IV.7024.23.2018.MK).

⁴ Jak wynika z danych Ministerstwa Sprawiedliwości, na które powoływał się RPO w wystąpieniu generalnym z 21 marca 2025 r. (IV.7024.44.2024.MS) w latach 2004-2024 łącznie ubezwłasnowolniono 147 874 osób. W Ocenie Skutków Regulacji załączonym do najnowszej wersji projektu wskazano na sprawozdanie statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości z lat 2016-2023, z którego wynika, że w tym okresie ubezwłasnowolnienie orzeczono 76 159 razy.

⁵ Zob. m.in. odpowiedź Ministerstwa Sprawiedliwości na komentarz nr 71 w projekcie ustawy.

Oznacza to istnienie ryzyka, że osoby tymczasowo wspierane mogą pozostać pozbawione praw podmiotowych gwarantujących udział w życiu politycznym jeszcze na wiele lat po wejściu w życie ustawy.

Po drugie, w projekcie nie przewidziano możliwości samodzielnego uruchomienia procedury wcześniejszego, tj. przed upływem 5 lat, poddania ocenie sądu zasadności utrzymywania tymczasowej kurateli przez osobę wspieraną, czyniąc jej prawa zależnymi od świadomości, oceny i dobrej woli tymczasowego kuratora. Należy podkreślić, że sam projektodawca zauważa i podkreśla (s. 3 uzasadnienia), że „[z] orzecznictwa tego [ETPCz – wtrącenie własne] wynika, że ubezwłasnowolnienie, które ma w istocie charakter blankietowy, pozbawiając w sposób automatyczny osobę ubezwłasnowolnioną autonomii decyzyjnej zarówno w sferze prawa cywilnego, jak również prawa rodzinnego, prawa wyborczego oraz prawa administracyjnego, przy jednoczesnym braku możliwości weryfikacji zasadności dalszego ubezwłasnowolnienia na wniosek osoby ubezwłasnowolnionej, jest niezgodne z europejską konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (...)”. Pozostając w sferze oceny wpływu tego rozwiązania na prawa wyborcze osób dotychczas ubezwłasnowolnionych, należy stwierdzić, że potwierdza ono rygoryzm i automatyzm przyjętego rozwiązania przejściowego.

W tym kontekście warto podkreślić, że normy zawarte w projektowanym art. 216 ust. 1 (ustanowienia kurateli dla osób tymczasowo wspieranych) oraz w projektowanym art. 216 ust. 2 (pozbawienie praw wyborczych osób tymczasowo wspieranych) są nakierowane na ochronę jakościowo odmiennych wartości – stąd też należy je rozpatrywać osobno. Celem art. 216 ust. 1 projektu wydaje się być umożliwienie dalszej realizacji istoty tzw. funkcji ochronnej instytucji ubezwłasnowolnienia, czyli ochrony najważniejszych interesów osobistych i majątkowych osób, w stosunku do których, na dzień wejścia w życie ustawy, nie ma pewności, czy są w stanie chronić je samodzielnie. Wydaje się, że – nie chcąc dopuścić do pozostawienia części osób

wspieranych bez adekwatnej ochrony – projektodawca przyjmuje swego rodzaju domniemanie ryzyka naruszenia interesów osób w tej grupie i wobec tego decyduje się na zastosowanie mechanizmu ogólnego, automatycznego i nierozróżniającego – do czasu indywidulowanego orzeczenia w przedmiocie kurateli reprezentującej. Wydaje się, że rozwiązanie z art. 216 ust. 2 projektu w intencji projektodawcy, ma służyć przede wszystkim ochronie interesu publicznego, tj. zachowaniu integralności procesu wyborczego, a nie ochronie interesu osób wspieranych⁶. W tym wypadku, przy projektowaniu konkretnych rozwiązań prawnych należy uwzględnić – podnoszony w orzecznictwie ETPCz – wymóg „domniemania włączenia” (*the presumption in favour of inclusion*)⁷. Założenie odwrotne, tj. przyjęcie zasadności pozbawienia prawa wybierania wszystkich jednostek przynależących do szerokiej grupy społecznej, zwłaszcza takiej, która ze względu na swoją odmienną była w przeszłości dyskryminowana, jest zasadnie postrzegane jako nieodpuszczalne⁸.

III. Podsumowanie – rekomendacje

Już w opinii z dnia 30 kwietnia 2025 r. podkreślałem, że ograniczenie praw wyborczych, także w ramach przepisów przejściowych, nie może mieć miejsca bez przeprowadzenia zindywidualizowanego postępowania. Założenie przeciwne prowadzi do złamania zakazu automatycznego i arbitralnego pozbawienia praw wyborczych,

⁶ Zob. opinia RPO dotycząca projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 490) z dnia 8 listopada 2021 r., s. 5; wyrok ETPCz z 20 maja 2010 r. w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom, skarg nr 38832/06, § 38.

⁷ Wyrok ETPCz z 6 października 2005 r., w sprawie Hirst przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (2), skarga nr 74025/01, § 59.

⁸ Wyrok ETPCz z 20 maja 2010 r. w sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom, skarg nr 38832/06, § 42.

wynikającego z wiążących Polskę aktów prawa międzynarodowego, przede wszystkim art. 3 Protokołu dodatkowego nr 1 do EKPCz⁹ i art. 29 KPON¹⁰.

W związku z powyższym, rozwiązaniem koniecznym jest taka zmiana art. 216 omawianego projektu, by nie zakładał automatyzmu w wyłączeniu praw wyborczych wszystkich osób tymczasowo wspieranych. Rozwiązaniem, które najpełniej wpisywałoby się w realizację tych standardów, w szczególności zaś tego wynikającego z art. 29 KPON, byłaby akceptacja korzystania z prawa wybierania i udziału w referendum przez osoby tymczasowo wspierane bez jakichkolwiek ograniczeń podmiotowych, podobnie jak to ma miejsce m.in. w Austrii, we Włoszech, w Chorwacji, w Niderlandach, w Szwecji, w Finlandii i w Irlandii¹¹.

Jeśli projektodawca dostrzega systemowe ryzyka w związku z dopuszczeniem do głosowania całej grupy wyborców, w której mogą znajdować się także osoby, które nie mogą świadomie realizować praw wyborczych — powinien przede wszystkim ryzyka te precyzyjnie zdefiniować w uzasadnieniu projektu ustawy, a także uprawdopodobnić potencjalną skalę ewentualnych nieprawidłowości w procesie wyborczym w kontekście ich możliwego wpływu na równość wyborów. Następnie, należałoby rozważyć wdrożenie w okresie przejściowym mniej dolegliwych środków zapobieżenia takim ryzykom. Warto w tym kontekście wskazać, że często podnoszonym ryzykiem związanym z korzystaniem z prawa wybierania i udziału w referendum przez osoby

⁹ Protokół dodatkowy nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (Dz. U. z 1995 r. Nr 36, poz. 175/1 ze zm.), powołana jako: EKPCz.

¹⁰ Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzona w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, ze zm.), powołane jako: KPON; zob. opinia z dnia 30 kwietnia 2025 r. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-projekt-zniesienia-ubezwlasnowolnienia-opinia-kolejna-ms>, s. 8-9; Zob. szczegółowe omówienie tych standardów przedstawione w opinii RPO dotyczącej projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 490) z dnia 8 listopada 2021 r., s. 10-20; zob. też orzecznictwo powoływane w opinii RPO z dnia 30 kwietnia 2025 r., s. 8-9.

¹¹ Zob. Materiał Agencji Praw Podstawowych pt. European Union Agency for Fundamental Rights, Who Will (Not) Get to Vote in the 2019 European Parliament elections?, <https://fra.europa.eu/en/publication/2019/who-will-not-get-vote-2019-european-parliament-elections> [dostęp: 10.07.2026 r.] oraz A. Rabitsch, A. Moledo, M. Lidauer, *Inclusive elections? The case of persons with disabilities in the European Union*. *South African Journal of International Affairs* 2023, 30(3), 535–553. <https://doi.org/10.1080/10220461.2023.2275669>.

z niepełnosprawnością intelektualną jest zwiększona szansa wywierania wpływu na te osoby przez podmioty trzecie, w skrajnym przypadku zmuszenia tych osób do głosowania w określony sposób¹². Warto jednak zauważyć, że w doktrynie podnosi się brak jakichkolwiek dowodów empirycznych wskazujących, że osoby niepełnosprawnością intelektualną jako cała grupa są bardziej podatne lub stosunkowo bardziej narażone na bycie ofiarami tego typu nadużyć od reszty wyborców, a tego typu domniemany związek można przypisać raczej wieloletnim uprzedzeniom i stygmatyzacji tych osób ze strony państwa¹³. W istocie tożsame wątpliwości mogłyby być podniesione w stosunku do wykonywania praw wyborczych osób głosujących w obwodach odrębnych m.in. przypadku głosowania w zakładach leczniczych – także w szpitalnych oddziałach psychiatrycznych¹⁴ – i domach pomocy społecznej, w których wyborca może potencjalnie być poddany presji. Brak jest równocześnie jakichkolwiek propozycji legislacyjnych mających na celu ograniczenie praw wyborczych osób głosujących w takich warunkach. Warto podkreślić, że nawet jeśli powyższe ryzyko lub ryzyka podobne, zostałyby uznane za realne i oddziałujące na zapewnienie równości wyborów, władze publiczne dysponują całą gamą instrumentów mogących prowadzić do znacznego ograniczenia występowania tego typu nieprawidłowości w procesie wyborczym, które równocześnie nie będą stanowić ogólnego, automatycznego i nierozróżniającego wyłączenia praw wyborczych osób tymczasowo wspieranych.

Wyrażam nadzieję, że powyższe uwagi zostaną uwzględnione w dalszych pracach legislacyjnych.

¹² Zob. A. Frydrych-Depka, "Prawnoczłowiecze" spojrzenie na czynne prawo wyborcze, „Studia Wyborcze” 2016, nr 21, s. 43; M. Truszkowski, *Czynne prawo wyborcze osób ubezwłasnowolnionych. Rozważania na marginesie rekomendacji Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Wyborcze” 2026, 41, 107–123. <https://doi.org/10.26485/SW/2026/41/4>.

¹³ J. Fiala-Butora, M. Stein, J.E. Lord, *The Democratic Life of the Union: Toward Equal Voting Participation for Europeans with Disabilities*, „Harvard International Law Journal” 2015, t. 55, nr 1, s. 85-87 oraz J. Wojnowska-Radzińska, *Ochrona praw wyborczych osób z niepełnosprawnościami w świetle przepisów Konstytucji RP – mit czy rzeczywistość?*, „Przegląd Konstytucyjny” 2022, 117-132.

¹⁴ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-oddzialy-psychiatryczne-wybory-prezydenckie-konsultanci-krajowi-odpowiedzi>.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:

Pani Katarzyna Ueberhan

Przewodnicząca Komisji Polityki Społecznej i Rodziny

Kancelaria Sejmu RP (e-doręczenia)