



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa,

Adam Bodnar

IV.7024.23.2018.MK

Trybunał Konstytucyjny

sygn. akt SK 23/18

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Pismem z 25 września 2018 r. Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym zainicjowanego skargą konstytucyjną Pani

Rzecznik zajął stanowisko, że art. 13 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.) jest niezgodny z art. 30, z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Niniejszym przedstawiam argumenty uzasadniające stanowisko Rzecznika.

Uzasadnienie

Stan faktyczny

Skarżąca, Pani leczy się z powodu licznych schorzeń somatycznych. W 2013 r. zdiagnozowano u niej

Codzienną faktyczną opiekę nad Panią sprawowała Pani – niespokrewniona, przyjaciółka. Pan na mocy pełnomocnictw od Pani – dokonywała czynności związanych z wydatkowaniem emerytury wpływającej na konto Pani z regulacją rachunków, w tym czynszu za mieszkanie, z podawaniem lekarstw i opieką medyczną, z zakupem żywności.

Prokurator Okręgowy w Warszawie pismem z 4 sierpnia 2015 r. wystąpił o ubezwłasnowolnienie całkowite Pani z powodu innych zaburzeń psychicznych oraz wymogu całodziennej opieki osoby trzeciej. Pani jako uczestniczka postępowania, z pomocą fachowego pełnomocnika procesowego, wniosła o oddalenie powództwa. Do sprawy przystąpiła także Helsińska Fundacja Praw Człowieka.

Postanowieniem z 27 kwietnia 2016 r. Sąd Okręgowy w Warszawie orzekł ubezwłasnowolnienie całkowite Pani z powodu innego rodzaju zaburzeń psychicznych.

Od postanowienia tego apelacje wnieśli uczestniczka oraz Helsińska Fundacja Praw Człowieka. Żadna z apelacji nie podważała oceny stanu zdrowia Pani i spełnienia literalnych wymogów, określonych w art. 13 § 1 Kodeksu cywilnego. Zarzuty apelacji uczestniczki koncentrowały się na nieuwzględnieniu sytuacji faktycznej uczestniczki i braku konieczności ingerowania w jej zdolność do czynności prawnych, w związku z pozostawianiem pod długotrwałą pieczę osoby bliskiej. Podobne pod względem kierunku zarzuty co do celowości orzeczenia ubezwłasnowolnienia zawierała apelacja Fundacji Helsińskiej, jednak zostały one uściśnione przez odwołania do nadrzędnych aktów prawnych: Konstytucji RP, Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Obie apelacje zostały oddalone w całości postanowieniem Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 października 2016 r. Sąd Apelacyjny przyjął ustalenia faktycznie sądu pierwszej instancji za własne i podzielił ocenę prawną, dokonaną przez Sąd Okręgowy.

Od postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 18 października 2016 r. zostały wniesione do Sądu Najwyższego dwie skargi kasacyjne: Pani oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Sąd Najwyższy postanowieniem z 6 września 2017 r. odmówił przyjęcia obu skarg kasacyjnych do rozpoznania, na podstawie art. 398⁹ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 13 § 2 KPC.

8 lutego 2017 r. Pani wystąpiła do Trybunału Konstytucyjnego ze skargą konstytucyjną, żądając stwierdzenia, że art. 13 § 1 Kodeksu cywilnego jest niezgodny z art. 30 Konstytucji RP; z art. 31 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji w związku z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji; z art. 41 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji; z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 w związku z zasadą pomocniczości wyrażoną w preambule Konstytucji; z art. 32 ust. 2 w związku z art. 31 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 47 Konstytucji. Postanowieniem z 27 lipca 2018 r. skardze konstytucyjnej nadano dalszy bieg.

Przedmiot postępowania

Przedmiotem postępowania w niniejszej sprawie jest norma prawna definiująca instytucję ubezwłasnowolnienia całkowitego. Norma ta zawarta jest w przepisie art. 13 § 1 ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks cywilny (t. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.), który brzmi:

Osoba, która ukończyła lat trzynaście, może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swym postępowaniem.

Skutki ubezwłasnowolnienia określone są w innych przepisach Kodeksu cywilnego, przede wszystkim w artykule 12:

Nie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu, oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie.

oraz w artykule 14:

Czynność prawna dokonana przez osobę, która nie ma zdolności do czynności prawnych, jest nieważna.

Jednakże gdy osoba niezdolna do czynności prawnych zawarła umowę należącą do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, umowa taka staje się ważna z chwilą jej wykonania, chyba że pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych.

Również inne akty prawne określają konsekwencje ubezwłasnowolnienia: osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może zawrzeć małżeństwa, uznać swego ojcostwa, wytoczyć samodzielnie powództwa o ustalenie albo zaprzeczenie ojcostwa albo macierzyństwa (art. 11 ust. 1, art. 77, art. 64 i 61¹³ § 3 ustawy z 25 lutego 1964 r. – Kodeks

rodzinny i opiekuńczy, t. j. Dz.U. z 2017 r., poz. 682 ze zm.); osoba ubezwłasnowolniona nie może sprawować władzy rodzicielskiej (art. 94 § 1 i 96 § 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego); osoba całkowicie ubezwłasnowolniona nie może nawiązać stosunku pracy (art. 22 § 3 ustawy z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy, t. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 917 ze zm. a contrario); osoba ubezwłasnowolniona nie ma czynnego ani biernego prawa wyborczego (art. 10 § 2 ustawy z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy, t. j. Dz.U. 2018 r., poz. 754 ze zm. oraz art. 62 ust. 2 Konstytucji RP); osoba ubezwłasnowolniona nie może sporządzić ani odwołać testamentu (art. 944 § 1 Kodeksu cywilnego).

Konsekwencje ubezwłasnowolnienia całkowitego bywają porównywane w literaturze i doktrynie prawa do śmierci cywilnej: poza umowami w drobnych bieżących sprawach życia codziennego, osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może działać w obrocie gospodarczym i prawnym, zaś jej wszelkie działania wymagają pośrednictwa i współpracy ze strony osoby trzeciej – opiekuna, będącego jej przedstawicielem ustawowym i działającego w zastępstwie osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie. Jak wskazywał Rzecznik Praw Obywatelskich w wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze akt K 28/05:

Nie ulega jednak wątpliwości, iż w szczególności ubezwłasnowolnienie całkowite oznacza, że to inne osoby kierują postępowaniem osoby ubezwłasnowolnionej, zaś uzewnętrznione przejawy woli tej osoby nie mają znaczenia prawnego. A zatem wszystkie istotne decyzje dotyczące życiowych losów tej osoby są kształtowane niezależnie od autonomicznych przejawów jej woli.

Rzecznik Praw Obywatelskich od dawna prezentuje pogląd, że instytucja ubezwłasnowolnienia, jako instytucja zastępczego podejmowania decyzji, powinna zostać zniesiona i zastąpiona systemem wspieranego podejmowania decyzji. Stanowisko to było prezentowane przez Rzecznika także w toku procedury legislacyjnej, mającej na celu zmianę Kodeksu cywilnego w zakresie zdolności do czynności prawnych, toczącej się w ramach Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego przy Ministrze Sprawiedliwości. W wyniku prac tej Komisji zaawansowaną formę przybrał projekt znoszący ubezwłasnowolnienie i zastępujący je czterostopniową opieką – projekt ten jednak został zarzucony wraz z likwidacją Komisji Kodyfikacyjnej.

Rzecznik prowadził korespondencję z Ministrem Sprawiedliwości, celem monitorowania procesu wprowadzania zmian prawnych w tej sferze. Jak wynikało z ostatniej odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości z 7 lutego 2018 r. (znak DL-I-053-1/18, kopia w załączeniu):

Nie negując potrzeby podjęcia prac legislacyjnych w omawianym zakresie, uprzejmie informuję, że z uwagi na inne priorytetowe projekty i zadania realizowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, prace takie nie są obecnie prowadzone.

Odmienne stanowisko zostało zaprezentowane przez przedstawiciela rządu RP 5 września 2018 r., podczas dialogu rządu RP z Komitetem Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami w Genewie, w ramach badania przez Komitet polskiego raportu z wykonywania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Przedstawiciel rządu zapowiedział, że w Ministerstwie Sprawiedliwości zostaną podjęte prace koncepcyjne nad zmianą w zakresie ubezwłasnowolnienia. Jednak kierunek tych zmian nie został określony, podobnie jak planowany termin zakończenia prac.

W wydanych 29 października 2018 r. rekomendacjach dla Polski Komitet ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami zalecił między innymi eliminację wszelkiej pejoratywnej terminologii w obowiązujących i projektowanych regulacjach prawnych i zastąpienie jej terminologią w pełni szanującą godność i autonomię osób z niepełnosprawnościami; wycofanie oświadczenia interpretacyjnego i zastrzeżeń złożonych do Konwencji; likwidację wszystkich dyskryminacyjnych przepisów w Kodeksie cywilnym i innych aktach prawnych, umożliwiających pozbawienie zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami. Ponadto Komitet zarekomendował, by Polska ustanowiła procedurę umożliwiającą odzyskanie przez osoby z niepełnosprawnościami odebranej zdolności do czynności prawnych, oraz by wypracowała taki mechanizm wspieranego podejmowania decyzji, który będzie respektował autonomię, wolę i preferencje osób z niepełnosprawnościami. Tym samym Komitet zalecił likwidację w Polsce instytucji ubezwłasnowolnienia.

Jak stwierdził Sąd Najwyższy w uchwale z 21 grudnia 2017 r. (III CZP 66/17):

Za trafne należy uznać stanowisko, że w związku z zaniechaniem prac legislacyjnych nad eliminacją instytucji ubezwłasnowolnienia i zmianą modelu opieki nad osobami z niesprawnością intelektualną, ciężar adaptacji polskiego porządku prawnego do standardów konwencyjnych spoczął na sądach (por. uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 lutego 2015 r., III CZP 102/14, OSNC 2015, nr 12, poz. 13 i z dnia 28 września 2016 r., III CZP 38/16, Biul. SN 2016, nr 9, s. 9).

Jednocześnie w tej samej uchwale Sąd Najwyższy wskazał, że ciężar tej adaptacji i wykładni zgodnej ze standardami konwencyjnymi ma swoje granice:

Sądy, w tym Sąd Najwyższy, mogą jednak sprostać temu ciężarowi tylko w takim zakresie, w jakim realizacja powinności wynikających z Konwencji nie wymaga kompleksowych zmian legislacyjnych w płaszczyźnie prawa materialnego i procesowego, respektujących z jednej strony autonomię decyzyjną osoby dotkniętej zaburzeniami w maksymalnie możliwym stopniu, z drugiej zaś należycie zabezpieczających interesy takiej

osoby przez odpowiedni mechanizm wsparcia, a wyjątkowo zastępstwa przy podejmowaniu decyzji.

Wzorce kontroli i uzasadnienie zarzutów niekonstytucyjności

Godność człowieka – art. 30 Konstytucji

Podstawowym wzorcem kontroli konstytucyjności w przedmiotowej sprawie jest art. 30 Konstytucji, statuujący fundamentalną zasadę ochrony przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka, stanowiącej źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Zgodzić należy się w tym miejscu z poglądami doktryny (por. L. Garlicki, w: „Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz” pod red. L. Garlickiego, t. II, wyd. 2, komentarz do art. 30, teza 15), że godność człowieka jest odrębnym prawem jednostki o samoistnym znaczeniu prawnym. Potwierdzeniem tego poglądu jest treść art. 233 ust. 1 Konstytucji RP stanowiącego w interesującym zakresie, iż ustawa określająca zakres ograniczeń wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu wojennego i wyjątkowego nie może ograniczać prawa określonego w art. 30 (godność człowieka). Skoro zaś godność człowieka stanowi odrębne prawo jednostki, to niewątpliwie możliwe jest żądanie ochrony tego prawa, także przed działaniami bądź zaniechaniami ustawodawczymi, z powołaniem się na art. 30 Konstytucji RP.

Jak wskazuje L. Garlicki (op. cit., s. 20):

...przedmiotem prawa do godności jest – w najogólniejszym ujęciu – stworzenie (zagwarantowanie) każdemu człowiekowi takiej sytuacji, by miał możliwość autonomicznego realizowania swojej osobowości, ale przede wszystkim – by nie stawał się przedmiotem działań ze strony innych (zwłaszcza władzy publicznej) i nie stanowił instrumentu w urzeczywistnianiu ich celów.

Zagadnienie to w sposób oczywisty łączy się z konstytucyjną wolnością rozumianą jako swoboda podejmowania przez jednostkę decyzji dotyczących jej osoby. Swoboda ta podlega licznym ograniczeniom, a w skrajnych przypadkach (takim właśnie przypadkiem jest ubezwłasnowolnienie całkowite) w ogóle podlega wyłączeniu. Przy czym fakt wyłączenia owej swobody wynika z prawomocnego postanowienia sądowego orzekającego ubezwłasnowolnienie, a więc z rozstrzygnięcia podjętego przez organ władzy publicznej. Stąd też w tym przypadku wyłączenie możliwości korzystania z konstytucyjnej wolności jako samoistnego prawa podmiotowego trwa tak długo, jak długo w obrocie prawnym pozostaje prawomocne postanowienie sądowe orzekające o ubezwłasnowolnieniu. Oznacza to, że osoba ubezwłasnowolniona, z uwagi właśnie na istnienie owego prawomocnego

orzeczenia, nie może korzystać z konstytucyjnej wolności rozumianej jako samoistne prawo podmiotowe (art. 31 ust. 1 Konstytucji RP). Dalsze korzystanie przez jednostkę z podstawowych wartości, na których oparty jest porządek konstytucyjny uzależnione jest od aktywności innych niż sam zainteresowany podmiotów. Jednostka w tym przypadku jest więc niewątpliwie jedynie przedmiotem działań innych osób i podmiotów.

Skoro zgodnie z art. 30 Konstytucji RP godność człowieka jest cechą człowieka przyrodzoną i niezbywalną, a ponadto jest ona nienaruszalna, to ustawodawca nie ma kompetencji do przyznawania jednostce tej cechy. Godność w odróżnieniu od innych szczegółowo określonych w Konstytucji praw i wolności jest ponadto nienaruszalna, a więc nie może podlegać ograniczeniom.

Z art. 30 Konstytucji RP wynika też, że godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. W konsekwencji wszystkie szczegółowe prawa i wolności konstytucyjne (w tym także prawo do sądu wynikające z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP) muszą być rozpatrywane na tle fundamentalnej zasady godności człowieka. Oznacza to, iż ukształtowanie przez ustawodawcę prawa do sądu mającego swoje źródło w zasadzie godności człowieka nie może prowadzić do naruszenia tej zasady.

W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich w zakresie objętym niniejszym wnioskiem wbrew zakazowi zawartemu w art. 30 Konstytucji RP doszło do naruszenia sfery godności człowieka.

Przepis art. 13 § 1 KC opiera się na archaicznej terminologii: „choroba psychiczna” i „niedorozwój umysłowy”. Pojęcie „choroby psychicznej” nie występuje w podstawowych systemach kwalifikacji zaburzeń psychicznych, tj. międzynarodowej statystycznej klasyfikacji chorób i problemów zdrowotnych, opracowanej przez Światową Organizację Zdrowia, oraz klasyfikacji Amerykańskiego Towarzystwa Psychiatrycznego. W obu systemach pojęcie „choroby psychicznej” zastąpiono zaburzeniem psychicznym, nie są to jednak pojęcia tożsame. Jeszcze bardziej pejoratywne jest określenie „niedorozwój umysłowy” – pojęcie to zostało zarzucone przez naukowe kręgi psychiatryczne jako nieprecyzyjne, stygmatyzujące i niepoprawne (tak m.in. prof. Janusz Heitzman, prezes Polskiego Towarzystwa Psychiatrycznego, oraz prof. Marek Jarema, konsultant krajowy w dziedzinie psychiatrii, na konferencji „Małżeństwo nie dla wszystkich?”, zorganizowanej 8 czerwca 2011 r. przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania). Zamiast terminu „niedorozwój” czy „upośledzenie umysłowe” obecnie powszechnie stosowany jest termin „niepełnosprawność intelektualna”, i do takiego standardu powinny być dostosowane przepisy prawa.

Za naruszenie zasady godności można już uznać omówione w rozdziale I stosowanie w systemie orzecznictwa złej terminologii. Wydaje się bowiem, że z zasadą godności sprzeczne jest niedostrzeganie potencjału danej osoby i stworzenie w systemie prawnym siatki pojęciowej powodującej niemożność orzeczenia prawidłowego stopnia niepełnosprawności bez używania pejoratywnych i często nieprawdziwych określeń – Krzysztof Kurowski, w: „Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami”, BRPO, Warszawa, 2014, str. 68.

Dalsza obecność w przepisach prawa terminów, funkcjonujących obecnie nie jako terminy medyczne, lecz jedynie jako inwektywy, narusza godność nie tylko tych obywateli, których dotyczy wnioski o ich ubezwłasnowolnienie, lecz także wszystkich osób, dotkniętych przypadkami niepełnosprawności intelektualnej czy psychicznej.

Najważniejszym jednak zarzutem dotyczącym naruszenia godności człowieka jest zarzut przedmiotowego traktowania i odebrania osobom ubezwłasnowolnionym całkowicie możliwości decydowania o samych sobie.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 15 października 2002 r. (sygn. akt SK 6/02):

Co do samej zasady godność ludzka może być traktowana jako samoistny wzorzec konstytucyjny, także w wypadku skargi konstytucyjnej. Na tle art. 30 Konstytucji sytuacja, w której człowiek stawałby się wyłącznie przedmiotem działań podejmowanych przez władzę, byłby „zastępowalną wielkością”, a jego rola sprowadzałaby się do czysto instrumentalnej postaci lub zarzut „ustawowego odpodmiotowienia-urzeczowienia” – mogą być uznane co do zasady za naruszenie godności.

W większości wypadków osoby z niepełnosprawnością intelektualną oraz osoby z zaburzeniami psychicznymi czy niepełnosprawnością psychiczną są w stanie artykułować swe potrzeby i swoją wolę. Wymagać to może wytłumaczenia sytuacji, warunków i konsekwencji, zmiany języka na bardzo prosty bądź pomocy osoby trzeciej, potrafiącej nawiązać kontakt z osobą, która ma podjąć decyzję. Jednak trudności komunikacyjne nie mogą skutkować pozbawieniem wszystkich praw, w każdym zakresie.

Może także być tak, że osoby z niepełnosprawnością intelektualną oraz osoby z zaburzeniami psychicznymi czy niepełnosprawnością psychiczną nie mogą świadomie podjąć decyzji w niektórych sferach (np. zakup czy sprzedaż nieruchomości, przyjęcie czy odrzucenie spadku, wzięcie kredytu), ale w innych sferach mogą świadomie działać i wyrażać swą wolę (np. zawarcie małżeństwa, podjęcie zatrudnienia, wypłata pensji czy renty). Całkowite odebranie osobie prawa do podejmowania wszelkich decyzji jest w sposób fundamentalny naruszeniem jej godności.

Ubezważnowolnienie całkowite oznacza oddanie prawa do podejmowania decyzji co do osoby i jej majątku w ręce osoby trzeciej. Przedstawiciel ustawowy osoby ubezważnowolnionej – opiekun – ma co prawda ustawowy obowiązek działania w interesie osoby pozostającej pod jego pieczę (z należytą starannością, jak tego wymaga dobro pozostającego pod opieką i interes społeczny - art. 154 w związku z art. 175 KRO), jednak – inaczej niż w niektórych ustawodawstwach europejskich – przepisy nie precyzują, że musi brać pod uwagę życzenia podopiecznego. Tym samym podopieczny nie ma prawa udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących jego majątku i osoby. Opiekun, na mocy art. 156 KRO, ma obowiązek uzyskania zezwolenia sądu opiekuńczego we wszelkich ważniejszych sprawach, które dotyczą osoby lub majątku małoletniego. Wprawdzie treść art. 175 w związku z art. 155 § 2 KRO może wskazywać, że opiekun powinien również – na mocy art. 95 § 4 KRO – wysłuchać podopiecznego i uwzględnić w miarę możliwości jego rozsądne życzenia, jednak takie podwójne odesłanie powoduje, że w praktyce stosowanie art. 95 § 4 KRO do osób ubezważnowolnionych jest utrudnione i nieegzekwowalne, a w rzeczywistości –normy tej nie stosuje się. Takie usytuowanie przepisów regulujących opiekę nad osobą ubezważnowolnioną całkowicie, ich szczątkowość i podwójne odesłanie powodują, że dorosłe osoby ubezważnowolnione są przez polskie prawo traktowane bardziej przedmiotowo niż małoletnie dzieci poniżej 13. roku życia.

W praktyce ubezważnowolnienie całkowite nie pozostawia osobie ubezważnowolnionej nawet części autonomii, w ramach której mogłaby ona stanowić sama o sobie, o swej integralności fizycznej i psychicznej, o relacjach z innymi ludźmi, o swoim miejscu w społeczeństwie i społeczności lokalnej.

W świetle powyższych uwag, w ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich art. 13 § 1 KC jest niezgodny z art. 30 Konstytucji RP.

Wolność człowieka – art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 18 lutego 2004 r. (sygn. akt P 21/02):

Aspekt pozytywny „wolności jednostki” polega na tym, że jednostka może swobodnie kształtować swoje zachowania w danej sferze, wybierając takie formy aktywności, które jej samej najbardziej odpowiadają, lub powstrzymać się od podejmowania jakiegokolwiek działalności. Aspekt negatywny „wolności jednostki” polega na prawnym obowiązku powstrzymania się – kogokolwiek – od ingerencji w sferę zastrzeżoną dla jednostki. Obowiązek taki ciąży na państwie i na innych podmiotach.

Z kolei w wyroku z 7 marca 2007 r. (sygn. akt K 28/05) Trybunał Konstytucyjny potwierdził, iż

W świetle dotychczasowego dorobku orzecznictwa i doktryny art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji pełni dwie podstawowe funkcje. Z jednej strony jest „dopelnieniem przepisów, określających poszczególne wolności konstytucyjne” (wyrok z 20 grudnia 1999 r., sygn. K. 4/99, OTK ZU nr 7/1999, poz. 165; por. L. Garlicki, Komentarz do art. 31, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 11-12; K. Wojtyczek, Ochrona godności człowieka, wolności i równości przy pomocy skargi konstytucyjnej w polskim systemie prawnym, [w:] Godność człowieka jako kategoria prawa, red. K. Complak, Wrocław 2001, s. 207-208). A z drugiej, co w niniejszej sprawie ma fundamentalne znaczenie, stanowi także podstawę samoistnego, podmiotowego prawa do wolności. Istota tego prawa polega na „swobodzie podejmowania aktów woli i wyboru” (L. Wiśniewski, Prawo a wolność człowieka. Pojęcie i konstrukcja prawna, [w:] Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona, red. L. Wiśniewski, Warszawa 1997, s. 54). W doktrynie podkreśla się, że „Swoboda ta odnosi się - z jednej strony do sfery zewnętrznej aktywności (każdy może decydować o sposobie swojego postępowania czy zachowania się, a więc wyznaczać sposób swego oddziaływania na świat zewnętrzny), a z drugiej - do sfery bezpieczeństwa i integralności osobistej (co wyznacza granice oddziaływania świata zewnętrznego na sytuację jednostki)” (L. Garlicki, Komentarz do art. 31, op.cit., s. 8).

Z przyczyn wskazanych w poprzedzającym punkcie, ubezwłasnowolnienie całkowite bardzo głęboko ingeruje w wolność człowieka we wszystkich jej aspektach. Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie nie może decydować o swoim miejscu zamieszkania czy pobytu, nie może dysponować swoim majątkiem, pozbawiona jest prawa do zarobkowania w stosunku pracy, nie może zawrzeć związku małżeńskiego ani głosować w wyborach i referendach. Wszystkie decyzje podejmowane są przez osobę trzecią, bez udziału osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie, a jedynie – w ważniejszych sprawach – za zezwoleniem sądu opiekuńczego. W związku z tym instytucja ubezwłasnowolnienia całkowitego bez wątplenia dotyka kwestii wolności osoby poddanej działaniu tego środka, a tym samym wchodzi w zakres zastosowania artykułu 31 ust. 1 Konstytucji RP.

Samo stwierdzenie obniżenia standardu ochrony konstytucyjnych wolności i praw nie musi jednak świadczyć o niekonstytucyjności takiego rozwiązania. Wolność człowieka nie jest wartością absolutną – zarówno Konstytucja RP, jak i akty prawa międzynarodowego dotyczące praw człowieka dopuszczają możliwość jej ograniczenia. Ograniczenia te jednak – zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji – spełniać pewne warunki.

Nie podlega dyskusji, że ubezwłasnowolnienie całkowite, jako ograniczenie wolności, został uregulowany w przepisach rangi ustawowej, a konkretnie – w Kodeksie cywilnym z 1964 r.

Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności ograniczenia praw konstytucyjnych nakazuje badanie regulacji normatywnej przy pomocy tzw. testu proporcjonalności. „Stwierdzenie, że ograniczenia mogą być ustanawiane tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie, nakazuje rozważyć: czy wprowadzona regulacja jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków; czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest połączona; czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela” (tak m.in.: orzeczenie TK z 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, oraz wyroki: z 28 czerwca 2000 r., sygn. K 34/99, z 24 marca 2003 r., sygn. P 14/01 czy z 30 maja 2007 r., SK 68/06). Innymi słowy, badana regulacja musi być: racjonalna (przydatna), niezbędna, proporcjonalna sensu stricto, a ograniczenie danej wolności czy prawa musi być uzasadnione potrzebą ochrony innej wartości o randze konstytucyjnej. Ograniczenie nie może również naruszyć istoty danej wolności czy prawa.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, kwestionowane w niniejszym postępowaniu unormowanie dotyczące ubezwłasnowolnienia całkowitego testu takiego nie zdaje.

Ubezwłasnowolnienie całkowite ma za cel *jedynie dobro osoby, której dotyczy wniosek o ubezwłasnowolnienie* (postanowienie Sądu Najwyższego z 25 kwietnia 1972 r., sygn. akt I CZ 38/72), zaś *ustawową przesłanką ubezwłasnowolnienia jest interes osoby, która ma zostać ubezwłasnowolniona* (postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 1969 r., sygn. akt I CR 132/68, postanowienie SN z 27 października 1976 r., sygn. akt II CR 387/76). Cel, któremu służy ubezwłasnowolnienie, *polega przede wszystkim na potrzebie niesienia pomocy osobie, która ma być ubezwłasnowolniona, w załatwieniu jej spraw majątkowych i niemajątkowych* (postanowienie SN z 28 sierpnia 1979 r., sygn. akt IV CR 268/79). To zatem są dobra i wartości, mające być chronione przez instytucję ubezwłasnowolnienia całkowitego.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, instytucja ubezwłasnowolnienia całkowitego nie prowadzi do skutków zamierzonych przez ustawodawcę, a tym samym nie jest racjonalna ani przydatna.

Ubezwłasnowolnienie nie chroni osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie od podejmowania niekorzystnych decyzji finansowych czy życiowych, nie chroni także wolności i praw innych uczestników obrotu prawnego i gospodarczego przed działaniami

osób, które są *en bloc* uważane za niezdolne do podejmowania racjonalnych postanowień co do swej osoby i majątku. Wynika to z tego, że fakt ubezwłasnowolnienia nie jest faktem wiadomym innym uczestnikom obrotu (a zdarza się, że i samej ubezwłasnowolnionej osobie). Nie istnieje żaden „rejestr” osób pozbawionych zdolności do czynności prawnych; fakt pozbawienia tej zdolności nie wynika z żadnych dokumentów stanu cywilnego, dowodu osobistego czy paszportu. Fakt ubezwłasnowolnienia nie powstrzymuje osób ubezwłasnowolnionych ani firm czy instytucji finansowych czy telekomunikacyjnych od zawierania umów kredytów, pożyczek, tzw. „chwilówek”, czy innych zobowiązań finansowych. Wprawdzie każda taka umowa pozostaje w świetle prawa nieważna, jednak do czasu wykazania jej nieważności w praktyce wywołuje skutki, zaś w razie stwierdzenia jej nieważności prowadzi do konieczności zwrotu korzyści, niekiedy znacznych. Tym samym nie leży w interesie firm i instytucji skrupulatne sprawdzanie stanu zdolności do czynności prawnych osób zawierających z nimi umowy. Sprawdzanie takie nie jest zresztą organizacyjnie możliwe do przeprowadzenia w związku z brakiem jakiegokolwiek formy „rejestru” oraz możliwością orzeczenia ubezwłasnowolnienia przez każdy z 45 sądów okręgowych w Polsce.

Tezę o nieracjonalności kwestionowanego rozwiązania dodatkowo potwierdza systemowy problem ze znalezieniem kandydata na opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej, będący przedmiotem wieloletniej korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Sprawiedliwości. Obecne uregulowanie ubezwłasnowolnienia powoduje bowiem, że dopiero po całkowitym pozbawieniu osoby zdolności do czynności prawnych wszczyta się postępowanie, mające na celu znalezienie osoby przedstawiciela ustawowego. Oznacza to, że pomiędzy orzeczeniem ubezwłasnowolnienia całkowitego a ustanowieniem opiekuna i objęciem przez niego opieki osoba ubezwłasnowolniona jest całkowicie pozbawiona wszelkiej ochrony – już nie może działać w swoim interesie, a jeszcze nie ma osoby, która powinna robić to za nią. Takie okresy próżni ochronnej mogą trwać miesiące, a zdarza się, że i lata, o czym świadczą doświadczenia Biura Rzecznika Praw Obywatelskich. Brak chętnych na opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie powoduje też wyznaczanie opiekunów wbrew woli takiego kandydata (np. pracownika domu pomocy społecznej, w którym przebywa osoba ubezwłasnowolniona), niejako „z łapanki”, co nie sprzyja należytemu wywiązywaniu się opiekunów z nałożonych na niego obowiązków. Taka sytuacja bardzo utrudnia także ewentualną zmianę osoby opiekuna przez sąd opiekuńczy, w razie działania przez niego na szkodę podopiecznego lub przekraczania granic swego mandatu.

Oznacza to także, że stosowany środek nie pozwala na osiągnięcie zamierzonego przez ustawodawcę celu, jakim jest ochrona interesów osoby ubezwłasnowolnionej.

Trzeba podkreślić, iż instytucja ubezwłasnowolnienia nie jest skuteczna także w tym wymiarze, że istnieją osoby spełniające przesłanki ubezwłasnowolnienia całkowitego, które jednak ubezwłasnowolnione nie są, jak i osoby, które ich nie spełniają, a zostały ubezwłasnowolnione całkowicie (podczas gdy wystarczyłoby dla nich pomoc kuratora dla osoby niepełnosprawnej).

Dodatkowo interesy i dobro osoby ubezwłasnowolnionej mogą być zagrożone właśnie w wyniku orzeczenia ubezwłasnowolnienia całkowitego i następczego przekazania podejmowania decyzji co do osoby i majątku osoby ubezwłasnowolnionej w ręce przedstawiciela ustawowego – opiekuna. Nadzór sądu opiekuńczego opiera się w większości wypadków na przyjmowaniu ogólnego i schematycznego sprawozdania opiekuna, często powielającego te same informacje co roku – czyli w minimalnej dozwolonej przez art. 166 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego częstotliwości. Opiekunowie często nie zwracają się do sądu opiekuńczego o zezwolenie we wszelkich ważniejszych sprawach, a zaniedbanie to nie wychodzi na jaw, między innymi wskutek braku możliwości wglądu osoby ubezwłasnowolnionej w te sprawy.

Tymczasem ubezwłasnowolnienie nie tylko nie prowadzi do stworzenia osobie z niepełnosprawnością szans na rozwój osobowości w otaczającym ją środowisku na miarę jej możliwości, ale dodatkowo pogłębia dyskryminację i wykluczenie tej osoby z życia społecznego. Praktyka postępowań sądowych o ubezwłasnowolnienie oraz wskazywane skutki ubezwłasnowolnienia przekonują, że ubezwłasnowolnienie nie chroni godności osób, które zamiast praktykowania swoich wolności i praw zostają ich pozbawiane. Ubezwłasnowolnienie nie jest przydatne do realizacji tego celu. Nawet w odniesieniu do osób z głęboką niepełnosprawnością, których egzystencja jest faktycznie i stale zależna od drugiego człowieka, należy uznać, że poza ustanowieniem opiekuna osoby z głęboką niepełnosprawnością w żaden sposób nie odczuwają działań w ochronie ich dobra i interesów. Każda osoba z niepełnosprawnością intelektualną czy też psychiczną przy odpowiednim wsparciu mogłaby funkcjonować w społeczeństwie bardziej samodzielnie. Gdyby ustawodawca w konstrukcji ubezwłasnowolnienia uwzględnił obowiązek opiekunów i kuratorów osób ubezwłasnowolnionych do podejmowania działań zmierzających do społecznej aktywności tych osób na miarę ich możliwości, można by wtedy mówić o ochronie godności osób z niepełnosprawnościami poprzez ubezwłasnowolnienie. Niestety instytucja ta nie jest w stanie w istniejącym kształcie doprowadzić do konstytucyjnego celu –

M. Zima-Parjaszewska, „Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnosprawnościami a ubezwłasnowolnienie w Polsce”, w: „Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka”, LEX, Warszawa 2014, str. 141.

Ubezważnowolnienie całkowite z całą pewnością nie spełnia drugiego kryterium konstytucyjnego testu proporcjonalności, to jest konieczności ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności. Jak wskazuje doświadczenie państw obcych, ochronę interesów osoby z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną można uzyskać przez system wspieranego podejmowania decyzji. Nawet w polskim systemie prawnym można znaleźć instytucje mniej ograniczające wolność decydowania: ubezważnowolnienie częściowe (art. 16 § 1 Kodeksu cywilnego) oraz kuratora dla osoby niepełnosprawnej (art. 183 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).

Jak wskazują statystyki Ministerstwa Sprawiedliwości, od lat (2006-2016) utrzymuje się miazdząca przewaga orzekania ubezważnowolnienia całkowitego w stosunku do orzekania ubezważnowolnienia częściowego, utrzymująca się w przedziale 89%-92% uwzględnionych wniosków o ubezważnowolnienie (przy czym uwzględniane przez sądy jest 2/3 wszystkich składanych wniosków). Obecnie w Polsce ubezważnowolnionych całkowicie jest ok. 90 000 osób, przy czym liczba ta znacząco rośnie (w 1985 r. było ich ok. 24 000, w 2008 r. – ponad 60 000 osób, w 2012 r. – 74 000 osób – dane Ministerstwa Sprawiedliwości).

Badanie, przeprowadzone w 2001 r. przez Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym (obecnie: Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną) i Klinikę Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, wykazało podobne proporcje; ponadto w badaniu tym wykazano, że nie ma korelacji pomiędzy stopniem niepełnosprawności intelektualnej a orzeczonym rodzajem ubezważnowolnienia (Roman Grzejszczak, Małgorzata Szeroczyńska, „Ubezważnowolnienie i inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce – teoria i praktyka”, w: „Jeśli nie ubezważnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną”, Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa 2012, str. 76-77). Oznacza to, że niezależnie od tego, czy osoba dotknięta jest głębokim, czy umiarkowanym stopniem niepełnosprawności intelektualnej, najprawdopodobniej zostanie – w razie złożenia wniosku – ubezważnowolniona całkowicie.

Tymczasem, jak wskazują autorzy powoływanego artykułu:

Ubezważnowolnienie częściowe w dużo większym stopniu odpowiada normom prawa międzynarodowego, odnoszącego się do poszanowania autonomii osób z niepełnosprawnością intelektualną przy zapewnieniu im adekwatnego wsparcia w procesie decyzyjnym, niż ubezważnowolnienie całkowite, które w sposób totalny pozbawia osobę z niepełnosprawnością intelektualną samodzielności prawnej i nie motywuje jej, ani jej opiekunów, do nabywania przez nią nowych umiejętności społecznych

i decyzyjnych – R. Grzejszczak, M. Szeroczyńska, „Ubezważnowolnienie i inne formy...”, str. 86-87.

Ubezważnowolnienie częściowe orzekane powinno być, gdy osobie dotkniętej tymi samymi przypadłościami, co przy ubezważnowolnieniu całkowitym potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw (art. 16 § Kodeksu cywilnego). Osoba ubezważnowolniona częściowo może m.in. nawiązać stosunek pracy i rozporządzać swoim zarobkiem, może zawrzeć małżeństwo, może rozporządzać przedmiotami oddanymi jej do swobodnego użytku. Zaś kurator osoby ubezważnowolnionej częściowo jest powołany do jej reprezentowania i do zarządu jej majątkiem tylko wtedy, gdy sąd opiekuńczy tak postanowi (art. 181 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego).

Jeszcze bardziej elastycznym i zindywidualizowanym środkiem prawnym jest instytucja kuratora dla osoby niepełnosprawnej (art. 183 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego). Na mocy tego przepisu dla osoby niepełnosprawnej ustanawia się kuratora, jeżeli osoba ta potrzebuje pomocy do prowadzenia wszelkich spraw albo spraw określonego rodzaju lub do załatwienia poszczególnej sprawy. Zakres obowiązków i uprawnień kuratora określa sąd opiekuńczy. Sąd opiekuńczy ma zatem możliwość dostosowania uprawnień i obowiązków kuratora do możliwości intelektualnych i psychicznych osoby z niepełnosprawnością, może określić, w których sferach życia osoby z niepełnosprawnością wymaga ona pomocy (sprawy określonego rodzaju), może wskazać także jedną konkretną sprawę, po załatwieniu której legitymacja kuratora wygasa. Jak wskazują różni autorzy, ta rzadko stosowana w polskiej praktyce instytucja może być substytutem ubezważnowolnienia zgodnym z Konwencją o prawach osób z niepełnosprawnościami (tak Maciej Domański, „Ubezważnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka”, w: *Prawo w działaniu*, Nr 17, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości 2014, str. 42), bądź stanowić początek nowego systemu wspieranego podejmowania decyzji (tak Krzysztof Kurowski „Ubezważnowolnienie? Są alternatywy!”, w: *Psychiatra. Pismo dla praktyków*, jesień 2015, str. 15).

Alternatywną wobec ubezważnowolnienia rolę kuratora dla osoby niepełnosprawnej dostrzegł także ustawodawca. Ustawą z 9 maja 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2007 r., Nr 121, poz. 831), będącą wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 7 marca 2007 r. (sygn. akt K 28/05), ustawodawca wprowadził między innymi nowy § 2 artykułu 558 Kodeksu postępowania cywilnego, na mocy którego w razie oddalenia wniosku o ubezważnowolnienie sąd zawiadamia sąd opiekuńczy o potrzebie ustanowienia kuratora dla osoby niepełnosprawnej.

Podobnym tokiem myślenia poszedł Sąd Najwyższy, który w uzasadnieniu postanowienia z 6 września 2017 r. (sygn. akt I CSK 331/17) stwierdził, że:

Orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu całkowitym powinno następować tylko wtedy, gdy ochrony interesu osoby fizycznej nie da się zapewnić w stopniu właściwym przy zastosowaniu innych normatywnych instytucji ochronnych, w tym instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego (art. 16 k.c.) oraz kuratora dla osoby niepełnosprawnej (art. 183 k.r.o.).

Ostatecznie w razie zawarcia umowy bądź dokonania innej czynności prawnej przez osobę, która z jakichkolwiek powodów (czyli także z powodu niepełnosprawności intelektualnej czy psychicznej) znajdowała się w stanie wyłączającym świadome albo swobodne powzięcie decyzji i wyrażenie woli (art. 82 Kodeksu cywilnego), możliwe jest stwierdzenie nieważności takiego oświadczenia woli. Podobnie możliwe jest wzruszenie czy zmiana umowy w razie wykorzystania przez jedną ze stron umowy przymusowego położenia, niedołęstwa czy niedoświadczenia innej strony. Stosowanie zwykłych przepisów o wadach oświadczenia woli oraz o wyzysku nie różniłoby się wiele od obecnie panującej w praktyce sytuacji, w której opiekunowie osób ubezwłasnowolnionych całkowicie, zawierających nieważne i skrajnie niekorzystne dla siebie umowy, muszą przeprowadzać procedury mające na celu podważenie tych umów. W rezultacie *de lege lata* jedynym „udogodnieniem” prawnym, w obrocie cywilnym, dla osób ubezwłasnowolnionych całkowicie pozostaje ułatwienie procesowe w wykazaniu nieważności czynności prawnej – w postaci dowodu *prima facie* jakim jest orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu. Podobną funkcję mogłoby jednak pełnić również zaświadczenie o stanie zdrowia psychicznego. W ocenie Rzecznika ciężar nałożony na osobę, której prawa są ograniczane – w postaci jej faktycznej „śmierci cywilnej” – jest rażąco nieproporcjonalny w stosunku do osiągniętych korzyści, jakimi pozostaje szybsze rozpoznanie sprawy o stwierdzenie nieważności danej umowy. Jak wskazano wyżej, ubezwłasnowolnienie *per se* nie chroni przed koniecznością każdorazowego wytaczania sprawy sądowej w stosunku do konkretnej umowy, jak również nie zwalnia osoby ubezwłasnowolnionej z obowiązku zwrotu korzyści uzyskanych na podstawie nieważnej czynności prawnej.

W związku z tym, że możliwa jest ochrona interesów osoby dotkniętej niepełnosprawnością intelektualną bądź psychiczną na różne sposoby, radykalne ograniczanie wolności w ramach ubezwłasnowolnienia całkowitego nie jest niezbędne. Niektóre polskie sądy także dostrzegają nieproporcjonalność stosowania ubezwłasnowolnienia:

Nie może za utrzymywaniem ubezwłasnowolnienia całkowitego przemawiać to, że dotychczasowa opiekunka nie jest w stanie wykonywać swoich względem pupilki obowiązków; podobnie za tym nie może przemawiać to, że jej rodzinna i osobista sytuacja

wyklucza zamieszkiwanie z najbliższymi. W państwie o pewnym poziomie cywilizacyjnym, jakim jest Polska, musi wszak być możliwe zapewnienie osobie chorej dachu nad głową i wsparcia w życiu codziennym bez konieczności całkowitego odbierania jej możliwości decydowania o sobie – postanowienie Sądu Apelacyjnego w Katowicach z 18 grudnia 2017 r., sygn. akt I ACa 154/17.

Pojedyncze wypowiedzi orzecznictwa zdają się być jednak wyjątkiem od praktyki orzekania ubezwłasnowolnienia całkowitego, potwierdzonej w przywołanych wyżej statystykach Ministerstwa Sprawiedliwości, gromadzonych na przestrzeni wielu lat.

Ubezwłasnowolnienie całkowite – z uwagi na swoją niekonieczność, nieproporcjonalność sensu stricto – nie służy realizacji żadnych z wartości wymienianych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Ubezwłasnowolnienie nie ma odniesienia do przesłanek bezpieczeństwa demokratycznego państwa lub porządku publicznego, ani ochrony środowiska. Z kolei jednolite orzecznictwo Sądu Najwyższego wskazuje jednoznacznie, że ubezwłasnowolnienie nie może być orzekane z uwagi na interes innych osób. Tym samym zdrowie i moralność publiczna, jak również wolności i prawa innych osób nie mogą przemawiać za utrzymaniem istnienia instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego.

Ubezwłasnowolnienie całkowite wobec tego, że pozbawia osoby zdolności do czynności prawnych, narusza istotę prawa każdego człowieka do korzystania ze zdolności do czynności prawnych, a tym samym do podmiotowości, godności i wolności. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 7 marca 2007 r. (sygn. akt K 28/05):

Między inspirowaniem do podjęcia decyzji a samodzielnym jej podejmowaniem istnieje z punktu widzenia prawa do wolności zasadnicza różnica jakościowa – pierwsze jest tylko „wtórnym” odbiciem tego prawa, a drugie stanowi zaś jego istotę.

Osoba ubezwłasnowolniona całkowicie traci wpływ na swoje życie. W każdej dziedzinie życia jest zależna od opiekuna prawnego. Sama nie ma żadnych możliwości podejmowania decyzji dotyczących swojego życia osobistego, zatem jej wolność oraz prawo do decydowania o swoim życiu osobistym nie mogą być stosowane w praktyce – Monika Zima-Parjaszewska, „Artykuł 12 Konwencji ONZ...”, str. 142.

Ze wszystkich wyżej wskazanych powodów, zdaniem Rzecznika art. 13 § 1 KC jest niezgodny z art. 31 ust.1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz decydowania o swoim życiu osobistym - art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji

W świetle art. 47 Konstytucji RP każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Pojęcie „życia rodzinnego” odnosi się do relacji międzyludzkich wynikających z więzi krwi lub prawa, obejmuje między innymi stosunki małżeńskie, w związkach partnerskich, ale także relacje między rodzicami i dziećmi (władza rodzicielska, kontakty, ustalanie bądź zaprzeczanie pochodzenia).

„Życie prywatne” w dużej mierze pokrywa się z „życiem osobistym”, w użyciu tego pierwszego zwrotu stawiany jest natomiast silniejszy nacisk na oddzielenie od sfery życia publicznego – czyli życia jako obywatela państwa i aktora w życiu szerszej społeczności. Ochrona życia prywatnego – zwłaszcza w zestawieniu z ochroną czci i dobrego imienia – ma także silny związek z ochroną przyrodzonej godności człowieka, określonej w art. 30 Konstytucji i o której była już mowa powyżej.

Wśród uprawnień wiążących się z decydowaniem o swoim życiu osobistym można zaś wymienić uprawnienie do decydowania o swoim statusie cywilnym, w tym uprawnienie do wyboru małżonka i zawarcia małżeństwa (a w konsekwencji uprawnienie do założenia rodziny), do wyboru miejsca zamieszkania i zakupu bądź wynajmu odpowiedniej nieruchomości, do wyboru i podjęcia zatrudnienia, do zawierania znajomości i przyjaźni, do wyboru partnera i podjęcia współżycia seksualnego, do podjęcia decyzji o posiadaniu potomstwa bądź o metodzie stosowanej antykoncepcji. Także decyzje co do rozporządzania swoim majątkiem (tak za życia, jak i na wypadek śmierci) mogą być częścią składową uprawnień związanych z życiem osobistym.

Poczynione uwagi wskazują, że art. 47 Konstytucji RP jest adekwatnym wzorcem do kontroli art. 13 § 1 Kodeksu cywilnego, jako że ubezwłasnowolnienie całkowite ingeruje we wszystkie powyżej opisane sfery życia osobistego i rodzinnego osoby ubezwłasnowolnionej.

Prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym nie ma oczywiście charakteru absolutnego. Może ono podlegać ograniczeniu na zasadach określonych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z treścią tego przepisu ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia lub moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Ustawowy charakter ograniczenia wolności i praw w postaci ubezwłasnowolnienia nie podlega dyskusji, wobec zawarcia go w art. 13 § 1 ustawy Kodeks cywilny.

Jak wskazywano wcześniej, deklarowanym celem ubezwłasnowolnienia jest ochrona osoby jemu poddanej, jej dobra i najlepszych interesów, pomoc w załatwianiu jej spraw. Oznacza to jednocześnie, że ubezwłasnowolnienie powinno służyć także ochronie życia prywatnego i rodzinnego osoby ubezwłasnowolnionej, jak również pomagać tej osobie w decydowaniu o jej życiu osobistym. Jak wskazuje Monika Zima-Parjaszewska („Artykuł 12 Konwencji ONZ...”, str. 139):

Odnosząc ubezwłasnowolnienie do sytuacji osób z niepełnosprawnościami, ich dobro powinno być rozumiane jako zapewnienie warunków rozwoju, stymulowanie rozwoju poprzez zwiększenie zakresu samostanowienia, na miarę możliwości każdej osoby.

Jednak z analizy skutków ubezwłasnowolnienia całkowitego wywnioskować należy, że instytucja ta ingeruje w samą istotę powyższej wolności i prawa do ochrony życia prywatnego i rodzinnego oraz do decydowania o życiu osobistym. Ubezwłasnowolnienie całkowite oznacza bowiem całkowite odebranie osobie ubezwłasnowolnionej prawa do podejmowania decyzji w zakresie życia rodzinnego (nie może zawrzeć związku małżeńskiego, nie może sprawować władzy rodzicielskiej, nie może samodzielnie wystąpić o zaprzeczenie czy ustalenie macierzyństwa czy ojcostwa, nie może uznać ojcostwa) i znaczące ograniczenie w podejmowaniu decyzji w zakresie życia osobistego (brak możliwości zarobkowania, brak możliwości decydowania o miejscu zamieszkania i pobytu). Wszystkie decyzje, w tym zwłaszcza te wiążące się z koniecznością składania oświadczeń woli, scedowane zostają na osobę trzecią – przedstawiciela ustawowego, czyli opiekuna. Od chwili ustanowienia opieki to opiekun decyduje również o miejscu pobytu podopiecznego, tym samym kształtując jego środowisko życiowe, wpływając na możliwy krąg znajomości. Należy również wskazać, iż w wyniku ubezwłasnowolnienia jednego z małżonków z mocy prawa powstaje między małżonkami rozdzielność majątkowa (art. 53 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) – czyli znacząco ograniczona zostaje wspólnota gospodarcza małżonków. Do Biura Rzecznika trafiały także sprawy, w których opiekun decydował o przymusie stosowania antykoncepcji u podopiecznej, wbrew jej woli – co oznacza fundamentalną ingerencję w życie osobiste i wolność seksualną osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie. Przypadki takie nie oznaczają niestosowania się do przepisów, lecz odwrotnie – są zgodne z filozofią ubezwłasnowolnienia jako środka zmieniającego status osoby na taką, która jest „bez własnej woli”.

Należy przy tym podkreślić, że osoby ubezwłasnowolnione całkowicie nadal nawiązują znajomości, podejmują współżycie, rodzą dzieci i zakładają faktyczne rodziny – nie mogą natomiast sformalizować tych związków w ramach swego prawa do życia osobistego i rodzinnego ani podejmować w tej sferze wiążących prawnie decyzji. Nad ich

życiem prywatnym i rodzinnym ciąży zatem swoiste „odium formalnej nielegalności”. Co więcej, to właśnie niemożność zawarcia związku małżeńskiego czy sprawowania pieczy nad własnymi dziećmi wpływa negatywnie na dobrostan i zdrowie psychiczne potencjalnych nupturientów i faktycznych rodziców (tak np. prof. Marina Zalewska, kierowniczka Katedry Psychologii Klinicznej Dziecka i Rodziny na Wydziale Psychologii Uniwersytetu Warszawskiego, na konferencji „Małżeństwo nie dla wszystkich?”, zorganizowanej 8 czerwca 2011 r. przez Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania).

Wskazane w powyższych akapitach okoliczności uzasadniają także stwierdzenie, iż ubezwłasnowolnienie nie jest proporcjonalne sensu stricto, to jest nakłada na ubezwłasnowolnionego obywatela zbyt duże ciężary w stosunku do oczekiwanych efektów regulacji. Ciężarem tym jest przekazanie mocy decydowania o sobie i swym życiu rodzinnym i osobistym w ręce innej osoby oraz konieczność znoszenia władzy drugiego człowieka, jako że ciężar ten usankcjonowany został przepisem prawa i orzeczeniem sądowym. W niedawnej uchwale z 17 maja 2018 r. (sygn. akt III CZP 11/18) Sąd Najwyższy uznał, że także prawo do kontaktowania się osoby ubezwłasnowolnionej z innymi osobami jest zależne od działań i inicjatywy opiekuna. Nawet najbliższa rodzina (rodzice ubezwłasnowolnionego dziecka, potomstwo ubezwłasnowolnionego dziecka) nie ma podstaw prawnych do żądania uregulowania takich kontaktów przez sąd opiekuńczy, zaś sąd opiekuńczy nie ma prawa wszcząć takiego postępowania z urzędu. Sąd Najwyższy uznał, że

Kodeks rodzinny i opiekuńczy zawiera regulację dotyczącą opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie w art. 175-177. Przepis art. 175 stanowi, że do opieki tej stosuje się odpowiednio przepisy o opiece nad małoletnimi. Z odesłania tego nie wynika jednak uprawnienie do domagania się uregulowania kontaktów z dorosłym ubezwłasnowolnionym całkowicie. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że przepisy o opiece nad małoletnim (art. 145-174 k.r.o.) nie regulują kontaktów z dzieckiem, zatem ich stosowanie bezpośrednio wobec ubezwłasnowolnionych w tym zakresie jest wykluczone. Przepisy o opiece nad małoletnim odsyłają z kolei do przepisów o władzy rodzicielskiej (art. 155 § 2 w związku z art. 92-112 k.r.o.), te jednak nie dotyczą w ogóle kwestii kontaktów. Kontakty z dzieckiem uregulowane są w art. 113-113⁶. Przepisy te dotyczą jedynie małoletnich dzieci i nie ma podstaw do odnoszenia ich do sytuacji dorosłych, nawet pozostających pod pieczę opiekuna wobec ubezwłasnowolnienia całkowitego z powodu niepełnosprawności umysłowej.

Jednocześnie Sąd Najwyższy wskazał, powołując się na standardy Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz Rekomendacji R (99)4 Komitetu Ministrów Rady Europy, iż konieczne jest

poszanowanie przyrodzonej godności, niezależności, autonomii osoby, swobody dokonywania wyborów. Swoboda dokonywania wyborów niewątpliwie dotyczy również tego, z kim taka osoba chce utrzymywać kontakty. Należy zatem dążyć do wyjaśnienia jej woli, posługując się wszelkimi formami komunikacji, w tym komunikacji niewerbalnej (zob. art. 2 i 3 konwencji). (...) podkreśla się, że decyzje w sprawach osobistych powinna podejmować ta osoba, o ile tylko jej stan zdrowia na to pozwala. Wskazuje się na konieczność szanowania jej woli, uwzględniania jej życzeń i uczuć, które należy ustalać i brać pod uwagę, gdy tylko jest to możliwe.

W ostatniej odpowiedzi z 21 listopada 2018 r. (znak DLPC-IV-053-I/18, kopia w załączeniu) na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z 28 września 2018 r. (znak IV.7024.22.2018.KD), będące kontynuacją wcześniejszej korespondencji, Minister Sprawiedliwości odmówił podjęcia prac legislacyjnych, mających na celu usunięcie luki prawnej w postaci braku regulacji kontaktów osób bliskich z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie, w sytuacji, gdy opiekun takiej osoby utrudnia bądź uniemożliwia kontakty, Minister uznał, że:

Obowiązujące rozwiązania z uwzględnieniem możliwości zobowiązania przez sąd opiekuna prawnego do wystąpienia z wnioskiem dotyczącym ustalenia przez sąd czy dana osoba powinna, mając na uwadze dobro osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, utrzymywać z nią kontakty, wydają się zatem rozwiązaniami wystarczającymi, toteż nie zachodzi potrzeba wszczynania prac legislacyjnych w kierunku postulowanym piśmem.

Ostatecznie trzeba stwierdzić, że ubezwłasnowolnienie całkowite nie jest niezbędne dla ochrony interesu, dobra i praw osoby ubezwłasnowolnianej. Wystarczające do ochrony tych praw pozostają środki ochrony prawnej przewidziane dla wszystkich pozostałych obywateli – to jest m.in. przepisy regulujące kwestię czynów niedozwolonych w prawie cywilnym, przepisy o wadach oświadczenia woli, przepisy o bezpodstawnym wzbogaceniu, przepisy regulujące kwestie władzy rodzicielskiej (w tym możliwości jej pozbawienia bądź ograniczenia i zawieszenia), przepisy proceduralne w zakresie pełnomocnika z urzędu, w zakresie prawa do zawarcia małżeństwa – prawo do rozwodu, w zakresie prawa do badania pochodzenia dziecka – prawa przewidziane dla nieubezwłasnowolnionych osób z zaburzeniami psychicznymi, wreszcie – dostęp do sądu, gwarantujący skuteczną realizację ochrony w konkretnej sprawie. Dodatkowym elementem, mogącym wyrównać szanse obywatela z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną, powinien być system wspieranego podejmowania decyzji oraz pomoc służb do tego powołanych, w tym pomocy społecznej.

W świetle powyższego należy uznać, że legitymowany konstytucyjnie cel w postaci ochrony dobra i praw osoby ubezwłasnowolnionej może być osiągnięty przy zastosowaniu środków, które w mniejszym stopniu ingerują w konstytucyjne prawa jednostki.

Ograniczenie tych praw uczynione art. 13 § 1 Kodeksu cywilnego ma w związku z tym charakter nieproporcjonalny.

Kwestia zgodności ubezwłasnowolnienia z Konwencją o prawach osób z niepełnosprawnościami oraz z Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności

W związku z tym, że Rzecznik Praw Obywatelskich przystąpił do postępowania, toczącego się przed Trybunałem Konstytucyjnym na skutek wniesienia skargi konstytucyjnej, poprzestał w swym piśmie z 25 września 2018 r. na przywołaniu konstytucyjnych wolności i praw, naruszanych przez instytucję ubezwłasnowolnienia całkowitego.

Nie można jednak zignorować norm prawnych, które – jako że wprowadzone normami ratyfikowanych umów międzynarodowych – nie są wprowadzone normami rangi konstytucyjnej, jednak tworzą istotny kontekst dla praw i wolności określonych w Konstytucji RP. Chodzi zwłaszcza o przepisy Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, sporządzonej w Nowym Jorku 13 grudnia 2006 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169 ze zm.) oraz Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzonej w Rzymie 4 listopada 1950 r. (Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 ze zm.).

Konwencja o prawach osób z niepełnosprawnościami

W oficjalnym przekładzie Konwencji na język polski, opublikowanym w Dzienniku Ustaw, artykuł 12 brzmi następująco:

Artykuł 12

Równość wobec prawa

1. Państwa Strony potwierdzają, że osoby niepełnosprawne mają prawo do uznania ich za podmioty prawa.

2. Państwa Strony uznają, że osoby niepełnosprawne mają zdolność prawną, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia.

3. Państwa Strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu ze zdolności prawnej.

4. Państwa Strony zagwarantują, że wszelkie środki związane z korzystaniem ze zdolności prawnej obejmować będą odpowiednie i skuteczne zabezpieczenia w celu zapobiegania nadużyciom, zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka. Zabezpieczenia zapewnią, że środki związane z korzystaniem ze zdolności prawnej będą respektowały prawa, wolę i preferencje osoby, będą wolne od konfliktu interesów i bezprawnych nacisków, będą proporcjonalne i dostosowane do sytuacji danej osoby, będą stosowane przez możliwie najkrótszy czas i będą podlegały regularnemu przeglądowi przez właściwe niezależne i bezstronne władze lub organ sądowy. Zabezpieczenia powinny być proporcjonalne do stopnia, w jakim takie środki wpływają na prawa i interesy danej osoby,

5. Państwa Strony podejmą wszelkie odpowiednie i efektywne środki, z uwzględnieniem postanowień niniejszego artykułu, celem zagwarantowania równego prawa osób niepełnosprawnych do posiadania i dziedziczenia własności, kontroli własnych spraw finansowych oraz do jednakowego dostępu do pożyczek bankowych, hipotecznych i innych form kredytów oraz zapewnią, że osoby niepełnosprawne nie będą samowolnie pozbawiane własności.

Nawet w tym błędnym tłumaczeniu widać jasno, że zamiarem twórców Konwencji nie było rozumienie angielskiego terminu *legal capacity* (hiszpańskie *capacidad jurídica*, francuskiego *capacité juridique*) jako jedynie zdolności do bycia podmiotem praw i obowiązków. Wskazuje na to ustęp 4 artykułu 12, w którym mowa jest o *korzystaniu ze zdolności prawnej* i który dotyczy środków tożsamyh i zbliżonych do polskiego ubezwłasnowolnienia.

Przyczyną nieporozumienia stało się robocze tłumaczenie Konwencji, w którym angielski zwrot *legal capacity* przetłumaczono jako „zdolność prawną”. W efekcie polska wersja tłumaczenia przyznawała osobom z niepełnosprawnościami zdolność prawną na zasadzie równości z innymi osobami, co w świetle przepisów polskiego kodeksu cywilnego jest kwestią oczywistą. W rzeczywistości natomiast zgodnym zamiarem autorów Konwencji było nie tyle przyznanie osobom z niepełnosprawnościami zdolności prawnej, co równej z innymi osobami zdolności do czynności prawnych. Świadczy o tym niezbiecie zarówno oryginalny tekst Konwencji, sporządzony w języku angielskim, jak i akty prawa międzynarodowego poprzedzające jej uchwalenie, a także stanowisko Komitetu ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami oraz zastrzeżenia wniesione do art. 12 KPON przez inne państwa strony Konwencji – Anna Błaszczak, „Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne Polski do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami”, w: „Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka”, LEX 2014, str. 30-31.

Analiza założeń, celów oraz prac przygotowawczych prowadzi do wniosku, że celem art. 12 KPON było zagwarantowanie zdolności czynnej, a nie jedynie zdolności biernej

(podmiotowości prawnej), której dotyczy bezpośrednio art. 12 ust. 1 KPON. Użycie sformułowania *legal capacity* wynika z braku ścisłego rozróżnienia pomiędzy zdolnością prawną a zdolnością do czynności prawnych w systemach prawnych państw *common law*. W literaturze nie budzi właściwie wątpliwości, że pojęcie *legal capacity* na gruncie konwencji dotyczy zdolności czynnej. Nie można więc zawężać konwencyjnego terminu „zdolność prawna” do instytucji „zdolności prawnej” w rozumieniu kodeksu cywilnego – Maciej Domański, „Ubezważnowolnienie w prawie polskim...”, str. 30.

Jak wynika z oświadczenia rządowego z 25 września 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 1170), w chwili złożenia dokumentu ratyfikacyjnego Rzeczpospolita Polska złożyła następujące oświadczenie interpretacyjne:

Rzeczpospolita Polska oświadcza, że interpretuje art. 12 konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezważnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem.

Podkreślić należy, że oświadczenie interpretacyjne, złożone przez Rzeczpospolitą Polską do art. 12 ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami (Dz.U. z 2012 r., poz. 1169), będące w istocie zastrzeżeniem, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska „interpretuje art. 12 konwencji w sposób zezwalający na stosowanie ubezważnowolnienia”, pozostaje sprzeczne z celem i istotą Konwencji. Ponadto złożenie oświadczenia interpretacyjnego takiej treści, odwołującego się do instytucji ubezważnowolnienia (czyli do środka prawnego ingerującego w zdolność do czynności prawnych, nie zaś w zdolność prawną), wskazuje jasno, że rząd polski był świadom faktycznego znaczenia terminu *legal capacity*, użytego w angielskim tekście konwencji. Znaczenie to Komitet potwierdził w punkcie 20. wydanych 29 października 2018 r. i powoływanych już wyżej rekomendacji dla Polski, po rozpatrzeniu pierwszego sprawozdania Polski z wykonania Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami:

wiadomym będąc, że „zdolność prawna” zawiera w sobie zarówno zdolność do bycia podmiotem praw, jak i zdolność do dokonywania wiążących prawnie czynności, określonych w prawodawstwie (given that legal capacity includes the capacity to be both a holder of rights and having the capacity to perform legal acts, as it is defined in legislation).

Takie samo stanowisko co do związania Polski treścią artykułu 12 Konwencji zajął Sąd Najwyższy w uzasadnieniu uchwały z 21 grudnia 2017 r. (sygn. akt III CZP 66/17):

W aktach tych [tj. aktach prawnych wyznaczających współczesne standardy międzynarodowe dotyczące sytuacji prawnej osób dotkniętych niesprawnością intelektualną] podkreśla się, że instrumenty ochrony osób z zaburzeniami psychicznymi

powinny być wolne od automatyzmu i oparte o zasadę minimalnej ingerencji w autonomię jednostki, gwarantowaną także na poziomie konstytucyjnym (art. 30 i art. 31 ust. 1 Konstytucji RP), a w konsekwencji ukierunkowane na utrzymanie jej zdolności do czynności prawnych (por. Rekomendację Komitetu Ministrów Rady Europy nr R (99)4 z dnia 23 lutego 1999 r. w sprawie zasad dotyczących ochrony prawnej dorosłych niemogących samodzielnie prowadzić swoich spraw).

Kierunek ten potwierdza ratyfikowana przez Rzeczpospolitą Polską Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzona w Nowym Jorku w dniu 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169, dalej - "Konwencja"), bez względu na oświadczenie interpretacyjne złożone przez Rzeczpospolitą Polską w zakresie art. 12 Konwencji dotyczącego równego traktowania osób dotkniętych niesprawnością, jako podmiotów prawa (Dz. U. z 2012 r. poz. 1170). Interpretacja art. 12 Konwencji, prowadzona z uwzględnieniem jej obcojęzycznych tekstów oraz oficjalnego komentarza do tego postanowienia (por. General comment No. 1 (2014), pkt 12, Committee on the Rights of Persons with Disabilities, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>), prowadzi przy tym do wniosku, że postanowienie to dotyczy nie tylko zdolności prawnej, lecz także zdolności do czynności prawnych (legal capacity, capacité juridique, Rechts- und Handlungsfähigkeit). Taki sam wniosek wynika z polskiego tłumaczenia Konwencji opublikowanego w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, w którym mowa jest w art. 12 ust. 2-4 o zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, mając na względzie, że Konwencja, po jej zatwierdzeniu decyzją Rady 2010/48/WE z dnia 26 listopada 2009 r. (Dz.Urz.UE z 2010 r., L 23, s. 35), wiąże Rzeczpospolitą Polską także jako integralny element prawa unijnego (por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 11 kwietnia 2013 r., C-335/11 i C-337/11 (sprawy połączone), HK Danmark przeciwko Dansk almennyttigt Boligselskab i HK Danmark przeciwko Dansk Arbejdsgiverforening, ECLI:EU:C:2013:222).

Jak wskazuje się w doktrynie:

Należy podkreślić, że praktyka międzynarodowa oraz stanowisko Komisji Prawa Międzynarodowego ONZ zmierza w kierunku koncepcji związania państwa traktatem bez modyfikacji wynikającej z niedopuszczalnego zastrzeżenia. Zgodnie z pkt 4.5.3. przewodnika, dopóki nie zostanie wyrażona wola przeciwna, dopóty domniemywa się, że państwo jest związane całym traktatem, bez skutków wynikających ze złożenia zastrzeżenia. Reasumując powyższe rozważania, należy zająć stanowisko, zgodnie z którym de lege lata Polska jest związana w całości art. 12 KPON – Maciej Domański, „Ubezłasnowolnienie w prawie polskim...”, str. 41.

W Społecznym raporcie alternatywnym z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce (<http://konwencja.org/download/spoleczny-raportalternatywny-pdf/#>) wskazano, iż:

regulacja ubezwłasnowolnienia w Polsce nie spełnia wymogów art. 12 KPON – osoba traci zdolność do czynności prawnych lub jest ta zdolność dla niej ograniczona, ubezwłasnowolnienie jest stosowane często przez całe życie osoby (bezterminowo), nie jest poddawane okresowej kontroli przez niezawisły organ, nie uwzględnia jej potrzeb i interesów, skutkuje wykluczeniem społecznym i prawnym osób z niepełnosprawnościami, w szczególności z niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną.

Ubezwłasnowolnienie nie może być tym samym traktowane jako opisany w art. 12 ust. 4 Konwencji środek respektujący „prawa, wolę i preferencje osoby, wolny od konfliktu interesów i bezprawnych nacisków, proporcjonalny i dostosowany do sytuacji danej osoby, stosowany przez możliwie najkrótszy czas i podlegający regularnemu przeglądowi przez właściwe niezależne i bezstronne władze lub organ sądowy”.

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz orzecznictwo ETPC

Odpowiedniki omawianych konstytucyjnych praw i wolności, zawartych w art. 30, 31 ust. 1 i 47 Konstytucji RP, można odnaleźć przede wszystkim w art. 5 (prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 8 (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) i art. 12 (prawo do zawarcia małżeństwa) Konwencji. Subsumpcji różnych stanów faktycznych do przepisów Konwencji i ich interpretacji dokonuje Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu.

Jak zauważa Dorota Pudzianowska („Zagadnienie ubezwłasnowolnienia w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”, w: „Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną...”, str. 47), przez większość czasu funkcjonowania Trybunału nie pojawiały się przed nim sprawy dotyczące ubezwłasnowolnienia, co autorka wiąże z trudnością osób ubezwłasnowolnionych w dostępie do wymiaru sprawiedliwości. Jednak w ostatnich latach kilka aspektów związanych z tą problematyką zostało rozstrzygniętych przez ETPC, chociaż Trybunał w żadnej z dotychczasowych spraw nie uznał ubezwłasnowolnienia za instytucję nie do pogodzenia z Konwencją, w tym zwłaszcza z art. 8. Podobnie Monika Zima-Parjaszewska stwierdza, że Trybunał *mimo braku jednoznacznego uznania ubezwłasnowolnienia za instytucję naruszającą prawo do życia prywatnego (Trybunał podejmował często analizę procedury ubezwłasnowolnienia, w tym brak jego czasowego ograniczenia i możliwości jego zniesienia na wniosek ubezwłasnowolnionego), wielokrotnie sugerował, iż*

ubezwłasnowolnienie nie spełnia swoich celów ochronnych wobec osób, które wymagają prawnego wsparcia („Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa – sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych”, w: „Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych”, Biuletyn Rzecznika Praw Obywatelskich 2012, Nr 10, str. 18).

W sprawie Shtukaturov przeciwko Rosji (skarga Nr 44009/05) Trybunał w wyroku z 27 marca 2008 r. orzekł, iż *zwazywszy na proces decyzyjny oraz na uzasadnienie decyzji krajowych należy uznać, iż ingerencja w życie prywatne skarżącego była nieproporcjonalna do uzasadnionego prawnie celu, który miał zostać zrealizowany. Tym samym miało miejsce naruszenie art. 8 Konwencji w odniesieniu do pełnego ubezwłasnowolnienia skarżącego (por. pkt. 94-96 orzeczenia). Ponadto Trybunał odniósł się do rekomendacji Nr R (99) 4 Komitetu Ministrów Rady Europy: Mimo iż zasady te nie są prawnie skuteczne, mogą one określać wspólny europejski standard w tej mierze. Wbrew tymże zasadom legislacja pozwanego państwa nie zapewnia „dopasowanego rozwiązania”. Skutkiem tego, we wskazanych okolicznościach, prawa skarżącego z art. 8 Konwencji zostały ograniczone w większym stopniu, niż to było ściśle konieczne (tłumaczenie Wolters Kluwer Polska).*

Trybunał stwierdził zatem brak elastyczności i proporcjonalności całkowitego ubezwłasnowolnienia, które w prawie rosyjskim zostało uregulowane analogicznie jak w ustawodawstwie polskim, a następnie potwierdził takie stanowisko w sprawie Lashin przeciwko Rosji (wyrok z 22 stycznia 2013 r., skarga 33117/02).

Z kolei w sprawie X i Y przeciwko Chorwacji (skarga Nr 5193/09) Trybunał w wyroku z 3 listopada 2011 r. podkreślił, że *zasadnym prawnie jest zapewnienie opieki osobom chorym i starszym lub osobom upośledzonym, które nie są w stanie dbać o swoje interesy. Jest to jednakże coś zupełnie innego niż pozbawienie kogoś zdolności do czynności prawnych. Pozbawienie kogoś zdolności do czynności prawnych pociąga za sobą poważne konsekwencje. Zainteresowana osoba nie może wówczas podejmować żadnych czynności prawnych, a tym samym pozbawia się ją jej niezależności we wszelkich sferach prawnych. Osoby takie stawia się w położeniu, w którym podejmowanie decyzji dotyczących różnych aspektów ich życia prywatnego, odnoszących się na przykład do ich miejsca zamieszkania lub dysponowania ich majątkiem i dochodami, zależy od innych osób. Szereg praw przysługujących tymże osobom zostaje uchylonych lub ograniczonych. Osoby takie nie mogą na przykład sporządzić testamentu, zostać zatrudnione, nie mogą zawrzeć małżeństwa ani nawiązać żadnego innego stosunku mającego wpływ na ich status prawny itp. Dla zapewnienia odpowiedniej opieki osobom chorym i znajdującym się w podeszłym wieku władze państwowe dysponują innymi środkami niż pozbawianie tychże osób zdolności do czynności prawnych. Pozbawienie osoby zdolności do czynności prawnych jest bardzo*

poważnym środkiem, który powinien być stosowany w wyjątkowych okolicznościach (tłumaczenie Wolters Kluwer Polska).

Zatem także w tej sprawie ETPC stwierdził, że proporcjonalność ubezwłasnowolnienia jest wątpliwa, gdy władze państwowe dysponują innymi środkami, bardziej dostosowanymi do sytuacji osoby. Jednocześnie Trybunał wskazał, że samo wszczęcie postępowania o ubezwłasnowolnienie może stanowić naruszenie art. 8 Konwencji (podobnie w sprawie M.S. przeciwko Chorwacji, wyrok z 25 kwietnia 2013 r., skarga Nr 36337/10).

W sprawie Alajos Kiss przeciwko Węgrom (skarga Nr 38832/06) Trybunał potwierdził, że państwa-strony Konwencji mają szeroki margines uznaniowości przy regulacji sytuacji osób z uwagi na stan ich władz umysłowych, jednak nie jest on nieograniczony. Trybunał wskazał, iż *jeżeli ograniczenie praw podstawowych ma zastosowanie do grupy znajdującej się w szczególnie delikatnym położeniu w społeczeństwie, gdzie grupa ta w przeszłości doznawała poważnej dyskryminacji, tak jak działo się to w przypadku osób upośledzonych umysłowo, wówczas margines uznania przysługujący Państwu jest znacznie węższy, a Państwo musi wskazać na bardzo poważne argumenty dla uzasadnienia przedmiotowego ograniczenia. Powodem takiego podejścia, które kwestionuje pewną per se klasyfikację, jest to, iż grupy takie były historycznie poddawane dyskryminacji o trwałych konsekwencjach, skutkujących ich społecznym wykluczeniem. Dyskryminacja taka może pociągać za sobą legislacyjne stereotypy, które nie pozwalają na zindywidualizowaną ocenę zdolności umysłowych takich osób oraz ich potrzeb* (tłumaczenie Wolters Kluwer Polska). W przedmiotowej sprawie skarżący został pozbawiony prawa wyborczego wskutek działającego automatycznie, z mocy prawa – i analogicznego do treści art. 62 ust. 2 Konstytucji RP – przepisu prawa węgierskiego. Stanowisko to Trybunał powtórzył w wyroku z 31 maja 2016 r. w sprawie A.N. przeciwko Litwie (skarga Nr 17280/08), także stwierdzając naruszenie art. 8 Konwencji.

Uznać zatem należy, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka rozwija się w kierunku coraz bardziej restrykcyjnego traktowania środka w postaci ubezwłasnowolnienia, wskazując konieczność zastąpienia go instytucją bardziej zindywidualizowaną, ograniczoną czasowo i zachowującą jak największą zdolność osób niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie do działania. Ma to niewątpliwy wpływ również na ocenę ubezwłasnowolnienia całkowitego z punktu widzenia standardów ochrony praw i wolności obywatelskich.

Z powyższych przyczyn Rzecznik Praw Obywatelskich wyraża stanowisko, że art. 13 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (t. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.) jest niezgodny z art. 30, z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.) i wnosi jak na wstępie.

Załączniki:

1. cztery odpisy pisma z załącznikami
2. kopia pisma znak DL-I-053-1/18 z 7.02.2018r.
3. kopia pisma znak IV.7024.22.2018.KD z 28.09. 2018r.
4. kopia pisma znak DLPC-IV-053-1/18 z 21.11.2018r.