



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Adam Bodnar



03980200070613
RPW/21897/2018 P
2018-07-20

Warszawa, 20/07/2018

IV.7024.26.2014.MK



Senator Robert Mamoń
Przewodniczący Komisji Praw
Człowieka, Praworządności
i Petycji Senatu RP
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa

Wielce Szanowny Panie Przewodniczący,

Uprzejmie dziękuję za możliwość ustosunkowania się do petycji P9-07/18, postulującej podjęcie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej zmiany ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny oraz ustawy z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia.

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 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.

Zarówno ja, jak i moi poprzednicy i poprzedniczki na stanowisku Rzecznika Praw Obywatelskich, prowadziliśmy także korespondencję z Ministrem Sprawiedliwości, celem monitorowania procesu wprowadzania zmian prawnych w tej sferze. Niestety, jak wynika z ostatniej odpowiedzi Ministra Sprawiedliwości z 7 lutego 2018 r., „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”.

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). W zakresie, w jakim chodzi o dostęp do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), tę samą dyrektywę interpretacyjną wyprowadzić trzeba z powinności prowadzenia wykładni przyjaznej Konstytucji RP, jakkolwiek zastrzec należy, że unormowania ustawowe przewidujące realizację prawa do sądu przy udziale osób trzecich, ustanowione w celu ochrony określonych grup osób, ze względu na ich szczególną sytuację, nie mogą być uważane per se za kolidujące ze standardami konstytucyjnymi (por. też wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka [Wielka Izba] z dnia 17 stycznia 2012 r., *Stanev przeciwko Bułgarii*, nr 36760/06, ECHR 2012 i z dnia 31 maja 2016 r., *A.N. przeciwko Litwie*, nr 17280/08). 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”.

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 ubezwłasnowolnienia”, pozostaje sprzeczne z celem i istotą Konwencji. „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 niezbitcie 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.

Trzeba podkreślić, że w sprawozdaniu rządowym dotyczącym środków podjętych w celu realizacji zobowiązań wynikających z Konwencji oraz na temat postępu dokonanego w tym zakresie z 2014 r. strona polska zapowiadała zmianę stosownych aktów prawnych (Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz innych ustaw), zniesienie ubezwłasnowolnienia i wprowadzenie elastycznego, indywidualizowanego systemu wspierania osoby z niepełnosprawnością intelektualną w podejmowaniu decyzji. Projekty te, wskutek rozwiązania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, nie zostały do tej pory wprowadzone w życie.

W Społecznym raporcie alternatywnym z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce (<http://konwencja.org/download/spoleczny-raport-alternatywny-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 – występujące w Polsce w dwóch formach, jako całkowite i częściowe – 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”. Dalsze stosowanie w Polsce instytucji ubezwłasnowolnienia pozostaje w sprzeczności z celami i treścią ratyfikowanej Konwencji, dlatego jednym z postulatów Społecznego raportu alternatywnego była „zmiana systemu ubezwłasnowolnienia na system wspieranego podejmowania decyzji”.

Na I Kongresie Praw Obywatelskich, zorganizowanym przeze mnie w grudniu 2017 r., jeden z paneli poświęcony został tematyce ubezwłasnowolnienia i reformy bądź zniesienia tej instytucji (<https://www.rpo.gov.pl/pl/content/kpo/panel/ubezwlasnowolnienie-reforma-czy-likwidacja>). Podnoszone wówczas argumenty na rzecz likwidacji tej instytucji pozostają aktualne. Jak wskazał podczas Kongresu prof. Roman Wieruszewski, ubezwłasnowolnienie jest obecnie równoważne ze śmiercią cywilną.

Nie podejmuję się określenia, jaką inną instytucją czy systemem rozwiązań prawnych powinno być zastąpione ubezwłasnowolnienie – ta rola należy do Parlamentu oraz innych organów dysponujących prawem inicjatywy ustawodawczej. Przydatnym materiałem do rozważań w tej kwestii może być natomiast publikacja Polskiego

Towarzystwa Prawa Antydyskryminacyjnego z 2012 r., „Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną”, dostępna pod adresem:

http://ptpa.org.pl/site/assets/files/publikacje/publikacje,%20raporty/6.Publikacja_jesli%20nie%20ubezwlasnowolnienie%20to%20co.pdf

jak również publikacja doktora Krzysztofa Kurowskiego „Ubezwłasnowolnienie? Są alternatywy!”, opublikowana w piśmie „Psychiatra. Pismo dla praktyków” i dostępna pod adresem:

http://www.psychiatraonline.pl/wp-content/uploads/2017/06/PSYCHIATRA_10_eBOOK_BLUR.pdf

Warto także sięgnąć do dorobku Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego i projektu wypracowanego przez tę Komisję, a dotyczącego kwestii zdolności do czynności prawnych.

W związku z powyższym wyrażam stanowisko, iż zasadniczy cel petycji – to jest likwidacja instytucji ubezwłasnowolnienia – jest celem zgodnym z postulatami Rzecznika Praw Obywatelskich oraz organizacji obywatelskich zajmujących się tą kwestią oraz służy realizacji przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami.

Z wyrazami szacunku,

Adam Bodnar