Łukasz Buczkowski¹

Magdalena Taraszkiewicz²

O potrzebie refleksji w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Część II³

Słowa kluczowe: ubezwłasnowolnienie, prawa wyborcze, niepełnosprawność intelektualna, instrumenty wspieranego podejmowania decyzji

Keywords: incapacitation, electoral rights, mental disability, supported decision making instruments

Streszczenie

Problem ograniczania praw politycznych osób niepełnosprawnych intelektualnie na gruncie polskiego prawa stanowi od dłuższego czasu przedmiot zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich, konsekwentnie postulującego podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wyeliminowania z polskiego porządku prawnego instytucji ubezwłasnowolnienia, znajduje również odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz działalności organizacji społecznych. W artykule wskazano na podnoszoną w doktrynie prawa konstytucyjnego potrzebę zastąpienia polskiego modelu decyzji zastępczej instru-

¹ ORCID ID: 0000-0002-0147-4721, doktor, Katedra Prawa i Administracji Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: lbuczkowski@pwsip.edu.pl.

² ORCID ID: 0000-0003-1297-8279, magister, Katedra Prawa i Administracji Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży. E-mail: mtaraszkiewicz@pwsip.edu.pl.

³ Artykuł stanowi kontynuację rozważań przeprowadzonych w opracowaniu *O potrzebie refleksji w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Część I*, opublikowanym w „Przeglądzie Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2, s. 103–120, koncentrującym się na problematyce międzynarodowej ochrony praw politycznych osób z niepełnosprawnością intelektualną i zaburzeniami psychicznymi.

mentami wspieranego podejmowania decyzji przez osoby dotknięte niepełnosprawnością intelektualną oraz na konieczność dokonywania przez bezstronny organ każdorazowej, wnikliwej oceny zdolności korzystania przez jednostkę z praw politycznych, w tym fundamentalnego prawa do wyłaniania przedstawicieli, podczas stosowania środków ograniczających swobodę decyzyjną jednostki na gruncie prawa cywilnego.

Abstract

On the need to reflect on the issue of electoral rights for incapacitated persons. Part II

The problem of limiting the political rights of people with intellectual disabilities under Polish law has been a matter of interest for the Ombudsman for a long time, consistently postulating legislative work aimed at eliminating the institution of legal incapacitation from the Polish legal order, and it is reflected in the jurisdiction of the Constitutional Court and in the activity of the social organisations. The article indicates the need postulated in the doctrine of the constitutional law to replace the Polish model of substitute decision by instruments of supported decision-making by people affected by intellectual disability and the need to have the ability to use the political rights by an individual assessed thoroughly each time by an impartial body, including the fundamental right to elect his/her representatives, while applying some measures restricting the individual's discretionary power under civil law.

I.

Zgodnie z dyspozycją art. 62 ust. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.⁴, prawo udziału w referendum oraz prawo głosowania nie przysługuje osobom ubezwłasnowolnionym prawomocnym orzeczeniem sądu⁵. Identyczna przesłanka wyłączająca czynne prawo wyborcze wynika z art. 10 § 2 Kodeksu wyborczego z 5 stycznia 2011 r.⁶ Podkreślenia wymaga, iż obowiązujące obecnie

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Obok pozbawionych praw publicznych lub praw wyborczych prawomocnym orzeczeniem sądowym.

⁶ T. j. Dz.U. 2018, poz. 754 ze zm.

w omawianym zakresie przepisy konstytucyjne i ustawowe stanowią – w rozumieniu zasady równości wobec prawa – istotny krok naprzód w porównaniu z uprzednim stanem prawnym, jeśli chodzi o regulację konsekwencji prawomocnego orzeczenia w sprawie ubezwłasnowolnienia⁷. Rozumieć to należy w ten sposób, że ani Konstytucja, ani ustawa wyborcza nie wprowadzają rozróżnienia skutków ubezwłasnowolnienia ze względu na podstawę orzeczenia sądu⁸.

Należy przypomnieć, iż na gruncie regulacji obowiązujących przed uchwaleniem Ustawy Zasadniczej z 1997 r. usankcjonowane zostało, stające w rażącej sprzeczności z zasadą równości wobec prawa oraz postulatem racjonalnego ustawodawcy, zróżnicowanie na dwie kategorie podmiotów ubezwłasnowolnionych: osoby, które na skutek prawomocnego orzeczenia sądu traciły uprawnienia wyborcze oraz takie, które pomimo ubezwłasnowolnienia nie zostały wyłączone z udziału w postępowaniu wyborczym⁹. Co szczególnie niezrozumiałe, do pierwszej kategorii zaliczono osoby ubezwłasnowolnione na skutek choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego, do drugiej zaś ubezwła-

⁷ Szeroko na temat przekształceń konstytucyjnych i ustawowych podstaw pozbawienia praw wyborczych po odzyskaniu niepodległości pisze R. Chruściak, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka pozbawienia praw wyborczych – aspekty konstytucyjne*, [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, red. D. Pudziańska, Warszawa 2014, s. 214 i n.

⁸ Przesłanki wydania orzeczenia w przedmiocie ubezwłasnowolnienia wynikają z art. 13 § 1 i 16 § 1 Kodeksu cywilnego z 23 kwietnia 1964 r. (t. j. Dz.U. 2018, poz. 1025 ze zm.) stanowiących, iż ubezwłasnowolniona może zostać osoba, która z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych – w szczególności pijaństwa lub narkomanii – nie jest stanie pokierować swoim postępowaniem (ubezwłasnowolnienie całkowite) lub potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw (ubezwłasnowolnienie częściowe).

⁹ Zgodnie z treścią art. 99 Konstytucji PRL, ustaloną nowelizacją z 19 kwietnia 1991 r. (Dz.U. Nr 41, poz. 176), prawa wyborcze nie przysługiwały osobom, które zostały prawomocnie ubezwłasnowolnione z powodu choroby psychicznej lub niedorozwoju umysłowego – regulacja konstytucyjna pomijała więc przy konstruowaniu katalogu wyłączeń czynnego prawa wyborczego przypadki ubezwłasnowolnienia na podstawie innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii. W tym samym kierunku ukształtowane zostały postanowienia ordynacji samorządowej z 8 marca 1990 r. w wersji po nowelizacji z 29 września 1995 r. (art. 3 pkt 1), ordynacji wyborczych do Sejmu z 28 czerwca 1991 r. (art. 7 pkt 3) i 28 maja 1993 r. (art. 13 pkt 3) oraz ustawy o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 27 września 1990 r. (art. 3 pkt 3).

snowlonionych na podstawie zaburzeń psychicznych wynikających z pijaństwa lub narkomanii¹⁰.

Stworzono i spetryfikowano w ten sposób niesprawiedliwy i godzący w prawa jednostki system różnicowania pozycji obywateli oraz przysługujących im praw politycznych na podstawie arbitralnie dobranych przesłanek, związanych z dysfunkcjami psychicznymi, którymi zostali dotknięci. Wykreowanie w sztuczny sposób obywateli drugiej kategorii, pozbawionych prawa do udziału w wyborach, przy jednoczesnym jego pozostawieniu ubezwłasnowolnionym na podstawie zaburzeń psychicznych wynikających z uzależnień, uznać należy za jeden z bardziej czytelnych przykładów nieuzasadnionej dywersyfikacji prawnego statusu jednostki w okresie poprzedzającym uchwalenie obecnie obowiązującej Konstytucji. Postulaty zniesienia przywołanego rozróżnienia w przepisach nowej Ustawy Zasadniczej podnoszono w toku prac legislacyjnych nad jej ostatecznym kształtem¹¹: w projekcie prezydenckim (art. 22) oraz zgłoszonym przez NSZZ „Solidarność” (art. 60 ust. 5) opowiadano się za jednolitym, zbieżnym z regulacją cywilistyczną, konstytucyjnym unormowaniem prawomocnego ubezwłasnowolnienia jako przesłanki pozbawiającej czynnego prawa wyborczego¹².

¹⁰ J. Buczkowski, *Podstawowe zasady prawa wyborczego III Rzeczypospolitej*, Lublin 1998, s. 72. Na temat nieuprawnionego różnicowania podstaw ubezwłasnowolnienia jako przesłanki pozbawiającej czynnego prawa wyborczego w wyborach samorządowych na gruncie ordynacji wyborczej z 1990 r. zob. także A. Sokala, *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 48–62.

¹¹ Olikwidację nieuzasadnionego zawężenia podstaw ubezwłasnowolnienia jako przesłanki wyłączającej czynne prawo wyborcze do choroby psychicznej i niedorozwoju umysłowego upominała się również nauka prawa konstytucyjnego. Zob. np. S. Gebethner, *Wybory do Sejmu i do Senatu. Komentarz do ustawy z dnia 12 kwietnia 2001 r. – ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2001, s. 7; A. Sokala, *Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych*, „Gazeta Prawna” 1995, z. 4, s. 21; W. Skrzydło, *Prawa wyborcze obywateli*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, Kraków 2002, s. 125.

¹² Warto zauważyć, iż projekt autorstwa PSL przewidywał pozbawienie prawa wybieralności osób ubezwłasnowolnionych wyłącznie z powodu choroby psychicznej, zaś – co szczególnie interesujące z punktu widzenia niniejszego opracowania – w projekcie senackim proponowano wyłączenie od udziału w głosowaniu jedynie ubezwłasnowolnionych całkowicie. Zob. R. Chruściak, *Projekty konstytucji 1993–1997 cz. 1 i 2*, Warszawa 1997, s. 153 i n. Na temat kompleksowego ujęcia diskutowanego problemu w projektach konstytucyjnych zob. tegoż Autora, *Ubezwłasnowolnienie...*, s. 223 i n.

Spośród dwóch możliwych dróg postępowania: uwzględniającej enumeratywne wyliczenie w przepisie konstytucyjnym wszystkich kodeksowych przesłanek ubezwłasnowolnienia, skutkujących w jednakowym stopniu wyłączeniem legitymacji czynnej lub ograniczenia się do ogólnego wskazania instytucji prawomocnego ubezwłasnowolnienia jako przyczyny pozbawienia prawa wybierania, ustrojodawca zdecydował się na drugie z rozwiązań, co wydaje się rozwiązaniem trafnym. W zwartej formie, bez konieczności powtarzania regulacji kodeksu cywilnego, osiągnięto postulowany cel, wyrażający się w zrównaniu prawnych następstw ubezwłasnowolnienia w stosunku do wszystkich podmiotów.

Trzeba jednak podkreślić – co wynika z założeń niniejszego artykułu – iż zniesienie przez Ustawę Zasadniczą wskazanego powyżej różnicowania jednostek, które zostały prawomocnie ubezwłasnowolnione, nie rozwiązuje dyskusowanego w doktrynie problemu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, w tym w szczególności ubezwłasnowolnionych częściowo. Obowiązująca Konstytucja rozciąga po prostu skutki ubezwłasnowolnienia na wszystkie kategorie osób nim dotkniętych, nie dokonując rozróżnienia owych skutków ze względu na podstawę orzeczenia sądowego – wyłączenie czynnego prawa wyborczego dotyka wszystkich ubezwłasnowolnionych¹³. Celem rozważań niniejszego opracowania uczyniono analizę pozycji prawnej osób ubezwłasnowolnionych w świetle regulacji konstytucyjnych i ustawowych, jak również prześledzenie wysiłków krajowych organów władzy publicznej oraz organizacji społecznych zmierzających do wyeliminowania automatycznej zależności pomiędzy ograniczeniem lub pozbawieniem zdolności do czynności prawnych jednostki, a jej katalogiem uprawnień w sferze praw politycznych.

II.

W pierwszej kolejności, odwołując się do cywilnoprawnej pozycji dyskutowanej grupy obywateli, przypomnieć należy, iż w przeciwieństwie do następstw ubezwłasnowolnienia całkowitego, ubezwłasnowolnienie częściowe skutkuje ogra-

¹³ Na wątpliwości związane z automatycznym rozciąganiem skutków ubezwłasnowolnienia na sferę praw politycznych wskazuje P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze w XXI wieku – potrzeba nowego podejścia?*, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2014, s. 32.

niczeniem, nie zaś pozbawieniem zdolności do czynności prawnych¹⁴. Wskazać można katalog uprawnień przysługujących ubezwłasnowolnionym częściowo, które mogą oni realizować samodzielnie, bez zgody przedstawiciela ustawowego: stosownie do treści art. 17 k.c., do ważności czynności prawnej osoby ograniczonej w zdolności do czynności prawnych, na mocy której zaciąga ona zobowiązanie lub rozporządza swoim prawem, konieczna jest zgoda jej przedstawiciela ustawowego, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie; osoba z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych może samodzielnie zawierać umowy w drobnych, bieżących sprawach życia codziennego (art. 20 k.c.), co do zasady rozporządzać swoim zarobkiem (art. 21 k.c.), uzyskuje pełną zdolność do czynności prawnych w odniesieniu do rzeczy przekazanych jej do swobodnego użytku przez przedstawiciela ustawowego (art. 22 k.c.), może zostać ustanowiona pełnomocnikiem, zaś ograniczenie zdolności do czynności prawnych nie wpływa na ważność czynności dokonanej w imieniu mocodawcy (art. 100 k.c.); może zawrzeć małżeństwo (art. 11 § 1 w zw. z art. 12 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego¹⁵), złożyć oświadczenie w sprawie uznania ojcostwa (art. 77 § 1 i 2 k.r.o.), wyrazić zgodę na przysposobienie dziecka przez małżonka (art. 116 k.r.o.), czy nawiązać stosunek pracy (art. 22 § 3 Kodeksu pracy¹⁶).

Dodatkowo wskazać należy, iż osobie ograniczonej w zdolności do czynności prawnych przysługuje zdolność procesowa w sprawach wynikających z czynności prawnych, których może dokonywać samodzielnie (art. 65 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego¹⁷), posiada ona uprawnienie do występowania z wnioskiem o uchylenie ubezwłasnowolnienia (art. 559 § 3 k.p.c.) oraz do zaskarżania postanowień w sprawie o ubezwłasnowolnienie, nawet gdy został ustanowiony kurator lub doradca tymczasowy (art. 560 § 1 k.p.c.)¹⁸.

¹⁴ O praktycznych skutkach ubezwłasnowolnienia osoby, wykraczających szeroko poza możliwość korzystania z praw wyborczych, pisze szeroko M. Zima-Parjaszewska, *Ubezwłasnowolnienie w świetle Konstytucji RP oraz Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami* (ekspertyza), Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa 2010, s. 1 i 9.

¹⁵ Ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t. j. Dz.U. 2017, poz. 682 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (t. j. Dz.U. 2018, poz. 917 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t. j. Dz.U. 2018, poz. 1360 ze zm.).

¹⁸ Wyczerpująco na ten temat pisze M. Dąbrowski, *Ubezwłasnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3,

Z przywołanych przepisów wynika, iż ustawodawca przewiduje szereg czynności, których samodzielna realizacja przez osobę ubezwłasnowolnioną jest dopuszczalna i nie budzi zastrzeżeń z punktu widzenia ich skuteczności. Dowodzi to faktu, że w niemałym katalogu przypadków brak pełnej zdolności do czynności prawnych nie stanowi przeszkody w przyjęciu, iż osoba ubezwłasnowolniona częściowo dysponuje poziomem rozeznania koniecznym do prowadzenia swych spraw w sposób autonomiczny, bez potrzeby ingerencji przedstawiciela ustawowego¹⁹.

Prowokuje to pytanie, dlaczego przyznanie ubezwłasnowolnionemu częściowo możliwości pozostawania podmiotem określonego zespołu czynności cywilnoprawnych nie wykazuje związku ze sferą publicznoprawną, choćby w zakresie korzystania z podstawowego prawa politycznego, jakie stanowi udział w głosowaniu? Przesłanki orzeczenia ubezwłasnowolnienia częściowego oraz jego – przytoczone powyżej – skutki dla pozycji jednostki w obrocie cywilnoprawnym zdają się przekonywać, że również w opinii ustawodawcy osoby, w stosunku do których zastosowanie znalazł art. 16 § 1 k.c. posiadają zdolności intelektualne umożliwiające im świadome funkcjonowanie w rozmaitych dziedzinach życia. Tym bardziej dziwi z góry przyjęte założenie, że nie mogą one swym rozeznaniem obejmować znaczenia aktu wyborczego, techniki oddawania głosu, czy też posiadać określonych sympatii politycznych. Mając na uwadze, iż celem ubezwłasnowolnienia osoby ma być udzielenie pomocy oraz ochrona jej interesów, nie zaś karanie jednostki, pozbawienie praw wyborczych moż-

s. 271. Autor trafnie zwraca również uwagę na niekonsekwencję ustawodawcy, przejawiającą się w braku spójności korelacji pełnej zdolności do czynności prawnych z uprawnieniami wyborczymi. Tak dzieje się np. w przypadku wyznaczenia przez sąd doradcy tymczasowego dla osoby pełnoletniej, której dotyczy wnioszek o ubezwłasnowolnienie: konsekwencją takiego działania jest ograniczenie zdolności do czynności prawnych objętego wnioskiem, który jednakże nie traci praw wyborczych, ponieważ orzeczenie o ewentualnym ubezwłasnowolnieniu jeszcze nie zapadło (por. art. 548 i 549 k.p.c.). Wskazać także trzeba sytuację odwrotną, w której osoba uzyskująca pełną zdolność do czynności prawnych nie nabywa czynnego prawa wyborczego: stosownie do treści art. 11 k.c. w zw. z art. 10 § 2 k.c. w zw. z art. 10 § 1 k.r.o. poprzez zawarcie małżeństwa uzyskuje pełną zdolność do czynności prawnych kobieta, która ukończyła 16 rok życia – skutkiem tego nie jest jednak równoczesne nabycie prawa wyborczego, ponieważ nie zostaje spełniony konstytucyjny warunek ukończenia 18 lat, wyrażony w art. 62 ust. 1 Ustawy Zasadniczej.

¹⁹ Ibidem, s. 272.

na uznać za sankcję dla takiej osoby, tym bardziej, że skutki ubezwłasnowolnienia rozciągają się na całą sferę uprawnień wyborczych, obejmując prawo czynne i bierne²⁰.

III.

Wśród podejmowanych przez polskie organy państwowe działań na rzecz wyeliminowania ograniczeń praw politycznych dla osób niepełnosprawnych intelektualnie, na czoło wybija wysoka i cyklicznie podejmowana – niezależnie od roli pełnionej w relacjach z Komitetem ONZ ds. Osób z Niepełnosprawnościami²¹, aktywność Rzecznika Praw Obywatelskich na szczeblu krajowym w zakresie przyznania uprawnień wyborczych osobom dotkniętym ubezwłasnowolnieniem częściowym²².

W wystąpieniu generalnym w sprawie kształtu instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim systemie prawnym²³ z 1 czerwca 2010 r. Rzecznik zwrócił uwagę na potrzebę uwzględnienia tez wynikających z przywoływanego już orzeczenia ETPC w sprawie *Alojos Kiss przeciwko Węgrom* w pracach legislacyjnych ukierunkowanych na likwidację ograniczeń praw obywatelskich i politycznych, stanowiących konsekwencję stosowania ubezwłasnowolnienia częściowego. Postulat wyeliminowania z polskiego porządku prawnego regulacji *ex lege* pozbawiających prawa do głosowania osoby ubezwłasnowolnione, Rzecznik ponawiał konsekwentnie w pismach skierowanych do Prezesa Rady Ministrów²⁴ oraz do Prezydenta RP²⁵.

²⁰ P. Uziębło, *Cenzusy wyborcze...*, op.cit, s. 31.

²¹ Zob. Ł. Buczkowski, M. Taraszkiewicz, *O potrzebie refleksji w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych*, Część I, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2.

²² Zob. szerzej A. Domańska, *Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony czynnego prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18, s. 67 i n.

²³ RPO-647849-I/10/AB.

²⁴ Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z 15 kwietnia 2014 r. do Prezesa Rady Ministrów w sprawie braku możliwości głosowania w wyborach przez osoby ubezwłasnowolnione, sygn. I.602.4.2014.JZ.

²⁵ Wystąpienia Rzecznika Praw Obywatelskich z 7 października 2015 r. oraz z 18 lutego 2016 r. do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, sygn. VII.602.14.2014.J.

We wskazanych wystąpieniach Rzecznik powoływał się zarówno na potrzebę respektowania przez Rzeczpospolitą postanowień ratyfikowanych umów międzynarodowych w zakresie ochrony praw osób niepełnosprawnych, stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego w sprawie ograniczeń obywatelskich praw politycznych na skutek ubezwłasnowolnienia, postulaty formułowane przez organizacje międzynarodowe stojące na straży praw jednostki, jak również na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W konkluzjach przywołanych pism, Rzecznik opowiadał się za podjęciem pilnych działań legislacyjnych, mających na celu zniesienie dyskryminacji osób ubezwłasnowolnionych w obrębie praw wyborczych, podkreślając jednocześnie, iż przewlekłość dotychczas podejmowanych nad reformą instytucji ubezwłasnowolnienia prac, uzasadnia objęcie zagadnień związanych z uprawnieniami wyborczymi ubezwłasnowolnionych zakresem odrębnej regulacji²⁶.

Warto również zasygnalizować poparcie RPO dla petycji wniesionej w sprawie zniesienia ubezwłasnowolnienia²⁷. W opinii dla senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji²⁸, RPO ponownie podkreślił, iż urząd ombudsmiana od dawna opowiada się za likwidacją instytucji ubezwłasnowolnienia jako środka zastępczego podejmowania decyzji i zastąpienia jej instrumentami wspieranego podejmowania decyzji. Ubezwłasnowolnienie, zarówno całkowite i częściowe, nierzadko stosowane przez całe życie, niepodlegające okresowej ocenie bezstronnego organu, powoduje wykluczenie społeczne i prawne osób niepełnosprawnych, szczególnie zaś dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną²⁹.

Dlatego też w obecnym stanie rzeczy trudno – w opinii Rzecznika – mówić o respektowaniu przez Polskę art. 12 *KPON*, przyznającego osobom niepełnosprawnym równorzędną z innymi podmiotami pozycję, zaś dalsze utrzymywanie instytucji ubezwłasnowolnienia w polskim porządku prawnym stoi

²⁶ Wystąpienie RPO z 15 kwietnia..., s.5.

²⁷ Petycja z 8 lutego 2018 r. (uzupełniona 17 lutego 2018 r.) w sprawie podjęcia 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 (P9-07/18).

²⁸ *Opinia Rzecznika Praw Obywatelskich z 20 lipca 2018 r. dla Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP*, sygn. IV.7024.26.2014.MK.

²⁹ *Społeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, red. J. Zadrożny, Warszawa 2015, s. 22.

w sprzeczności z celem i treścią Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych³⁰. Podobne stanowisko wyraził RPO w piśmie do Trybunału Konstytucyjnego z 16 stycznia 2019 r., uzasadniającym przystąpienie do postępowania w sprawie skargi konstytucyjnej, mającej na celu ustalenie zgodności art. 13 k.c. z art. 30 oraz 31 ust. 1–3 Konstytucji RP³¹.

IV.

Na potrzebę dokonania kompleksowych zmian w odniesieniu do prawnej regulacji instrumentów ograniczających lub wyłączających zdolność do czynności prawnych zwracał również uwagę Trybunał Konstytucyjny. W wyroku z 7 marca 2007 r.³² Trybunał podkreślił, że konsekwencje instytucji ubezwłasnowolnienia, wywierające istotne skutki dla pozycji prawnej jednostki³³ (w tym w zakresie konstytucyjnych praw politycznych), rozciągają się także na społeczną i psychologiczną sferę życia osób ubezwłasnowolnionych, prowadząc nierzadko do ich stygmatyzacji i wykluczenia. Na tym tle celowe wydaje się przeprowadzenie reformy ubezwłasnowolnienia w kierunku rozwiązań funkcjonujących z powodzeniem w innych systemach prawnych, odchodzących od rygorystycznego ograniczania praw i wolności osób dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną i psychiczną, na rzecz regulacji elastycznych, uwzględniających uwarunkowania konkretnego przypadku.

Jako przykłady odmiennego od polskich wzorców ujęcia pozycji osób niepełnosprawnych intelektualnie TK wskazał m. in. rozwiązania obowiązują-

³⁰ *Opinia RPO...*, s. 3. Zob. także *Informacja o stanie przestrzegania wolności i praw człowieka i obywatela w 2017 r. oraz o działalności Rzecznika Praw Obywatelskich*, Biuro RPO, Warszawa 2018, s. 297.

³¹ Sygn. IV.7024.23.2018.MK.

³² Sygn. akt K28/05.

³³ Trybunał w przywołanym orzeczeniu wskazał na praktyczny wymiar orzeczenia przedmiocie ubezwłasnowolnienia, automatycznie wyłączającego lub ograniczającego pełną zdolność do czynności prawnych, konieczną dla zachowania autonomii decyzyjnej jednostki w wielu dziedzinach życia. TK podkreślił przy tym brak możliwości ustanowienia kuratora lub opiekuna dla osoby ubezwłasnowolnionej bez przynajmniej częściowego ograniczenia zdolności do czynności prawnych. Zob. *Wyrok TK z 7 marca...*, s. 6 i 13.

ce w Austrii, gdzie zrezygnowano z klasycznie ujmowanej instytucji ubezwłasnowolnienia na rzecz mniej restrykcyjnych form opieki, funkcjonujący we Francji model indywidualnego oznaczania przez sąd czynności dokonywanych przez osobę poddaną opiece bez zgody jej przedstawiciela, system umożliwiający wyrażenie sprzeciwu wobec działań opiekuna (Holandia), czy regulacje szwajcarskie, gdzie ustanowienie przedstawiciela udzielającego pomocy przy podejmowaniu konkretnych czynności prawnych nie wpływa na zdolność do czynności prawnych podopiecznego. Trybunał poddał również pod rozagę przyjęcie – na wzór włoski – modelu łączącego funkcjonowanie (na okres przejściowy lub docelowo) rozwiązań dotychczasowych z bardziej elastycznymi formami opieki nad osobami dotkniętymi niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną³⁴.

V.

Wśród argumentów przemawiających za rewizją dotychczasowych unormowań dotyczących instytucji ubezwłasnowolnienia na gruncie polskiego prawa – w tym jej skutków w obrębie politycznych praw jednostki – wskazać należy zastrzeżenia podnoszone w stosunku do zasad prowadzenia postępowania w przedmiocie ubezwłasnowolnienia przed polskimi sądami. W przywołanym powyżej wyroku z 7 marca 2007 r. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż nieprawidłowości związane z zapewnieniem należytej ochrony osób niepełnosprawnych w takich postępowaniach stanowią raczej regułę niż wyjątek³⁵, zaś obraz ten potwierdzają wyniki lustracji akt sądowych w sprawach o ubezwłasnowolnienie, przeprowadzonych przez Departament Sądów Powszechnych Ministerstwa Sprawiedliwości³⁶.

Podobne wnioski wyłaniają się z przeprowadzonych badań empirycznych, z których wynika, że przeciętnie tylko połowa spośród osób objętych wnioskiem o ubezwłasnowolnienie aktywnie uczestniczy w postępowaniu sądowym, podobnie niski odsetek posiada pełnomocnika procesowe-

³⁴ Ibidem, s.20.

³⁵ Ibidem, s.17.

³⁶ Por. pisma o Sygn. DSP II 5000/200/02 i DSP II 5000/49/07.

go, postanowienia w przedmiocie ubezwłasnowolnienia są zaskarżane lub zmieniane jedynie wyjątkowo³⁷, w zdecydowanej większości spraw sądy w zasadzie nie wzywają świadków (98% przypadków), zaś kuratorami ustanawiają pracowników sądów, nierzadko nieprzygotowanych do pełnienia tej funkcji (99% spraw)³⁸, w 91% spraw orzekane jest ubezwłasnowolnienie całkowite³⁹.

Zdarza się również i tak, że postępowanie w sprawie ubezwłasnowolnienia osoby inicjowane jest przez jej najbliższych w celu osiągnięcia korzyści majątkowych lub wymuszane przez określone instytucje (np. ZUS, domy pomocy społecznej), które od uzyskania orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu uzależniają przyznanie konkretnych świadczeń, takich jak renta czy miejsce w placówce opiekuńczej⁴⁰. Analiza dokumentów sądowych dowodzi ponadto, że postępowania o ubezwłasnowolnienie prowadzone są z reguły pobieżnie, bez koniecznej w takich przypadkach szczegółowej analizy możliwości intelektualnych konkretnej osoby: akta spraw nie przekraczają objętością jednego tomu, stenogramy z przebiegu rozpraw są bardzo lakoniczne, nie dając rzetelnej informacji na temat sytuacji osoby objętej wnioskiem, brakuje w nich odzwierciedlenia rzeczywistego zainteresowania sądu zdolnością pokierowania swoimi sprawami przez osobę niepełnosprawną: w przeważającej liczbie przypadków wskazuje się to, czego dana osoba nie potrafi, niż umiejętności,

³⁷ A. Firkowska-Mankiewicz, M. Szeroczyńska, *Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach. Raport z badań*, „Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo” 2005, nr 2, s. 87 i n.

³⁸ I. Kleniewska, *Postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie w praktyce sądowej*, [w:] *Prawo w działaniu*, red. E. Holewińska-Łapińska, Warszawa 2006, s. 118 i n. Pomimo, iż badania prowadzone były przed wprowadzeniem do Kodeksu postępowania cywilnego zmian odnoszących się do procedury orzekania o ubezwłasnowolnieniu, wpływające z nich wnioski nie tracą swej aktualności ze względu na silnie zakorzenioną praktykę orzecniczą w tego typu sprawach. Stanowisko takie prezentują również M. Zima-Parjaszewska, *Ubezwłasnowolnienie...*, op.cit., s. 6 oraz M. Tomaszewska, *Charakter prawny decyzji o ubezwłasnowolnieniu w sądowym stosowaniu prawa*, Toruń 2008, s. 224.

³⁹ Por. M. Zima-Parjaszewska, *Artykuł 12 Konwencji ONZ o prawach osób z niepełnośprawnosćiami a ubezwłasnowolnienie w Polsce*, [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka* red. D. Pudziałowska, Warszawa 2014, s. 133.

⁴⁰ J. Kamiński, *Sytuacja osób niepełnosprawnych intelektualnie w postępowaniu z jednostkami organizacyjnymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – raport z badań*, Warszawa 2005.

które posiada⁴¹, zaś orzeczenia najczęściej wydawane są w oparciu o opinię biegłego lekarza psychiatry i skrótową rozmowę z osobą, której sprawa dotyczy; niedostatecznie szczegółowe są również dokumenty z kontroli przeprowadzanych u opiekunów i kuratorów⁴².

Należy podzielić stanowisko wyrażone przez Autorów badań, zgodnie z którym instytucja ubezwłasnowolnienia, mająca w założeniu służyć ochronie interesów osób dotkniętych niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi, w obecnym kształcie jawi się bardziej jako instrument przyczyniający się do ich dyskryminacji, stygmatyzacji społecznej oraz środek ograniczający podmiotowość i autonomię jednostki⁴³.

VI.

Na konieczność reformy przepisów dotyczących ubezwłasnowolnienia zwracała w swych pracach uwagę również Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, argumentując potrzebę zmian w omawianym zakresie przemianami społecznymi związanymi z postrzeganiem osób z niepełnosprawnością intelektualną i zaburzeniami psychicznymi oraz przekształceniami norm prawnych, inspirowanych ideą ochrony praw człowieka⁴⁴. Celem proponowanej przez Komisję nowelizacji przepisów prawa cywilnego miało stać się zapewnienie osobom niepełnosprawnym wsparcia, koniecznego do korzystania przez nie ze zdolności do czynności prawnych, przy jednoczesnym zachowaniu równowagi pomiędzy ochroną obiektywnie rozumianego dobra jednost-

⁴¹ Podobnie, w odniesieniu do badania przez sąd możliwości dokonywania przez osobę objętą wnioskiem racjonalnych wyborów politycznych K. Kurowski, *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych. Zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia wyborcze” 2011, nr 11.

⁴² A. Firkowska-Mankiewicz, M. Szeroczyńska, *Praktyka ubezwłasnowolniania...*, s. 96.

⁴³ Ibidem, s. 116. Na potrzebę zapewnienia ochrony interesów jednostki w toku postępowania o ubezwłasnowolnienie zwracają również uwagę m.in. P. Uziębło, *Cenzusy...*, op.cit., s. 32 oraz M. Zima-Parjaszewska, *Ubezwłasnowolnienie...*, s. 13. Por. także *Postanowienie Sądu Najwyższego z 15 maja 1969 r.*, sygn. akt I CR 132/68; *Postanowienie Sądu Najwyższego z 27 października 1976 r.*, sygn. akt II CR 387/76 i *Postanowienie Sądu Najwyższego z 28 sierpnia 1979 r.*, sygn. akt IV CR 268/79.

⁴⁴ Zob. *Założenia nowelizacji Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i innych ustaw w zakresie zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością psychiczną*, Warszawa 2013, s. 1.

ki a możliwie najszerszej uwzględnianą autonomią decyzyjną osoby objętej ochroną. Konkretnie instrumenty wspierania niepełnosprawnych intelektualnie lub dotkniętych zaburzeniami psychicznymi powinny być przy tym stosowane z zachowaniem zasady proporcjonalności, pozostając w związku ze stanem psychicznym konkretnej osoby, z preferencjami dla środków najmniej ingerujących w swobodę podejmowania decyzji przez jednostkę. W opinii twórców założeń projektu zmian, ubezwłasnowolnienie w obecnym kształcie budzi zastrzeżenia natury aksjologicznej, prowadząc do społecznego wykluczenia jednostek nim objętych, co pozostaje w sprzeczności z międzynarodowymi standardami ochrony osób z niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi⁴⁵.

W projektowanej nowelizacji zakładano odejście od abstrakcyjnego pozbawiania lub ograniczania zdolności do czynności prawnych, pozostających w luźnym związku ze stanem psychicznym konkretnej osoby, na rzecz wprowadzania wyjątków od zasady zachowania pełnej zdolności do czynności prawnych, motywowanych sytuacją jednostki i powiązanych z koniecznością indywidualnego ustalenia zakresu ograniczeń. Postulowano wprowadzenie form wspieranego podejmowania decyzji, opartych na osobistym kontakcie, wsparciu i asystencji dla osoby niepełnosprawnej, przy założeniu, iż środki stanowiące ograniczenie zdolności do czynności prawnych jednostki będą stosowane jako rozwiązanie ostateczne, wyłącznie w przypadku, gdyby inne, mniej ingerujące w autonomię woli instrumenty (np. opieka asystencyjna lub pełnomocnictwo opiekuńcze) okazały się niewystarczające⁴⁶.

Prace legislacyjne związane z proponowaną likwidacją instytucji ubezwłasnowolnienia na gruncie polskiego prawa uległy zahamowaniu na skutek rozwiązania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w 2015 r., zaś stanowisko polskiego Rządu w omawianej kwestii jest chwiejne: ze informacji Ministra Sprawiedliwości przekazanej Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka 8 listopada 2016 r.⁴⁷ wynikało, że prace nad projektem zostały czasowo zawieszone w związku z potrzebą dokonania przeglądu orzecznictwa ETPC,

⁴⁵ *Założenia...*, s. 3–4.

⁴⁶ *Założenia...*, s. 5–7. Najdalej sięgające ograniczenia autonomii decyzyjnej osoby dopuszczalne byłyby jedynie w sytuacji, gdyby stan psychiczny poddanego opiece uniemożliwiał zrozumienie znaczenia oświadczenia woli lub jego następstw.

⁴⁷ *Pismo Ministra Sprawiedliwości z 8 listopada 2016 r.*, sygn. DL-I-023–251/16.

Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego oraz poglądów nauki prawa w zakresie ochrony praw osób z niepełnosprawnością intelektualną i zaburzeniami psychicznymi, w celu kompleksowego dostosowania projektowanych zmian do standardów międzynarodowych. Podobny obraz wyłaniał się z korespondencji Rzecznika Praw Obywatelskich z Ministrem Sprawiedliwości – w piśmie z 7 lutego 2018 r. poinformowano RPO, iż – nie negując potrzeby dokonania nowelizacji przepisów odnoszących się do instytucji ubezwłasnowolnienia – z uwagi na inne priorytetowe projekty i zadania realizowane w Ministerstwie Sprawiedliwości, prace takie nie są obecnie prowadzone⁴⁸. Odmienne stanowisko zaprezentował przedstawiciel Rządu 5 września 2018 r. w Genewie, podczas sesji Komitetu ONZ ds. Praw Osób z Niepełnosprawnościami, mającej na celu ocenę wykonywania przez Polskę postanowień KPON: wynika z niego, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości prowadzone są prace koncepcyjne związane z rozpoczęciem procesu legislacyjnego zmierzającego do dostosowania polskiego porządku prawnego do wymogów Konwencji. Nie podano jednak na jakim etapie znajdują się sygnalizowane prace, ani też jaki jest zakładany zakres zmian w obrębie przepisów dotyczących ubezwłasnowolnienia⁴⁹.

VII.

Występujące w polskim porządku prawnym automatyczne pozbawienie prawa do udziału w głosowaniu osób ubezwłasnowolnionych prawomocnym orzeczeniem sądu – ze szczególnym uwzględnieniem ubezwłasnowolnionych częściowo, w odniesieniu do których ustawodawca uznaje zdolność do rozpoznania znaczenia czynności prawnych podejmowanych w licznych sferach życia – uznać należy za nieuprawnioną ingerencję w katalog praw jednostki⁵⁰.

⁴⁸ Pismo Ministra Sprawiedliwości z 7 lutego 2018 r., sygn. DL-I-053–1/18.

⁴⁹ <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/komitet-onz-zakonczy-l-ocene-wykonania-przez-polske-konwencji-praw-osob-z-niepelnosprawnosciami> (10.09.2018).

⁵⁰ Tak również M. Szeroczyńska, [w:] *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną* red. K. Kędziora, Warszawa 2012, s. 13. Na temat wpływu ubezwłasnowolnienia na możliwość realizacji praw i wolności jednostki zob. *Postanowienie Sądu Najwyższego z 18 stycznia 1978 r., IV CR 515/77*.

Takie unormowanie pozycji prawnej osób niepełnosprawnych intelektualnie lub dotkniętych zaburzeniami psychicznymi stoi w sprzeczności nie tylko z zobowiązaniami Rzeczypospolitej na gruncie prawa międzynarodowego, orzecznictwem ETPC oraz postulatami cyklicznie wyrażanymi przez organizacje międzynarodowe stojące na straży praw jednostki, lecz stanowi także coraz częściej przedmiot zainteresowania polskich organów publicznych – z podkreśleniem wysiłków podejmowanych przez Rzecznika Praw Obywatelskich, konsekwentnie domagającego się eliminacji z polskiego systemu prawnego instytucji ubezwłasnowolnienia w jego obecnym kształcie – jak również staje się elementem publicznej dyskusji w sprawie udziału osób niepełnosprawnych w życiu publicznym. Propozycji zmierzających do likwidacji ubezwłasnowolnienia nie należy przy tym rozumieć jako dążenia do bezkrytycznego zniesienia wszelkich ograniczeń autonomii decyzyjnej – w tym nieskrępowanego udziału w życiu politycznym – osób z niepełnosprawnością intelektualną lub zaburzeniami psychicznymi, co prowadzić by mogło w skrajnych przypadkach nie tylko do obniżenia powagi procesu wyborczego, lecz także do osłabienia ochrony interesu samej osoby niepełnosprawnej⁵¹ – celem postulowanych zmian ma być zastąpienie modelu zastępczego podejmowania decyzji za osoby niepełnosprawne intelektualnie instrumentami typowymi dla decyzji wspieranej, w szczególności zaś zniesienie występującego automatyzmu w zakresie łączenia cywilnoprawnych konsekwencji ograniczenia lub wyłączenia zdolności do czynności prawnych z katalogiem uprawnień jednostki w sferze praw politycznych, z czynnym prawem wyborczym na czele. Podstawą dokonywania ewentualnych ograniczeń w omawianym zakresie powinna być zawsze kompleksowa, zindywidualizowana ocena zdolności osoby niepełnosprawnej do rozpoznania istoty i znaczenia aktu wyborczego, przeprowadzana przez bezstronny, niezawisły organ.

Literatura

Chruściak R., *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka pozbawienia praw wyborczych – aspekty konstytucyjne*, [w:] *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psy-*

⁵¹ Podobnie A. Frydrych-Depka, „Prawnoczłowiecze” spojrzenie na czynne prawo wyborcze, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21, s. 43.

- chiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka, red. D. Pudzianowska, Warszawa 2014.
- Dąbrowski M., *Ubezważnowolnienie częściowe a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- Domańska A., *Działania Rzecznika Praw Obywatelskich na rzecz ochrony czynnego prawa wyborczego*, „Studia Wyborcze” 2014, t. 18.
- Firkowska-Mankiewicz A., Szeroczyńska M., *Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach. Raport z badań*, „Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo” 2005.
- Frydrych–Depka A., „Prawnoczłowiecze” spojrzenie na czynne prawo wyborcze, „Studia Wyborcze” 2016, t. 21.
- Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną*, red. K. Kędziora, Warszawa 2012.
- Kamiński J., *Sytuacja osób niepełnosprawnych intelektualnie w postępowaniu z jednostkami organizacyjnymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – raport z badań*, Warszawa 2005.
- Kleniewska I., *Postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie w praktyce sądowej*, [w:] *Prawo w działaniu*, red. E. Holewińska-Łapińska, Warszawa 2006.
- Kurowski K., *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych. Zagadnienia teorii i praktyki*, „Studia wyborcze” 2011, nr 11.
- Skrzydło W., *Prawa wyborcze obywateli*, [w:] *Wolności i prawa polityczne*, red. W. Skrzydło, Kraków 2002.
- Sokała A., *Niektóre kwestie prawa wyborczego do rad gmin. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3.
- Sokała A., *Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych*, „Gazeta Prawna” 1995, z. 4.
- Spółeczny Raport Alternatywny z realizacji Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami w Polsce*, red. J. Zadrożny, Warszawa 2015.
- Taraszkiewicz M., Buczkowski Ł., *O potrzebie refleksji w sprawie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. Część I*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2019, nr 2.
- Tomaszewska M., *Charakter prawny decyzji o ubezwłasnowolnieniu w sądowym stosowaniu prawa*, Toruń 2008.
- Uziębło P., *Cenzusy wyborcze w XXI wieku – potrzeba nowego podejścia?*, Centrum Studiów Wyborczych, Toruń 2014.
- Zima-Parjaszewska M., *Ubezważnowolnienie w świetle Konstytucji RP oraz Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami* (ekspertyza), Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego, Warszawa 2010.