

Raport tematyczny
w obszarze
Konwencji o Prawach Osób Niepełnosprawnych
z dnia 13 grudnia 2006 r.
(Dz. U. z 2012 r., poz. 1169):
prawo do bycia uznanym za podmiot prawa
(art. 12 Konwencji)



Autorzy raportu tematycznego

Raport tematyczny został przygotowany przez zespół kancelarii prawniczej Domański Zakrzewski Palinka s.k. w składzie:

1. r. pr. dr hab. Marcin Matczak, prof. UW,
2. r. pr. dr Tomasz Zalasieński,
3. dr Marcin Romanowicz (UW),
4. r. pr. dr Anna Partyka-Opiela,
5. r. pr. Tomasz Kaczyński,
6. r. pr. Patryk Turzański,
7. adw. Tomasz Kubicki,
8. Anna Hlebicka-Józefowicz,
9. Katarzyna Rumiancew,
10. Marta Jaśkiewicz,
11. Jędrzej Stępniewski,
12. Paweł Kaźmierczyk,
13. Maciej Padamczyk
14. Barbara Krzyżewska
15. Patrick Wodecki
16. Dawid Mutwicki
17. Magdalena Kolczyńska

Wszyscy autorzy współtworzą praktykę *Life Sciences*:

<http://www.dzp.pl/praktyki/life-sciences>

SPIS TREŚCI

Wstęp.....	5
1. Założenia teoretyczne raportu tematycznego	7
1.1 Prawo do bycia uznany za podmiot prawa	7
1.2 Uwarunkowania realizacji prawa do bycia uznany za podmiot prawa	7
2. Uwarunkowania prawne.....	8
2.1 Zarys prawa do bycia uznany za podmiot prawa w świetle art. 12 Konwencji	8
2.2 Stan regulacji prawnych w obszarze art. 12 KPON.....	12
2.2.1 Prawo do uznania za podmiot prawa w prawie krajowym	12
2.2.2 Instytucja ubezwłasnowolnienia.....	14
2.2.3 Skutki ubezwłasnowolnienia – opieka i kuratela.....	17
2.2.4 Postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie.....	20
2.3 Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych w innych gałęziach prawa	20
2.3.1 Prawo pracy	20
2.4 Zdolność do dokonania czynności prawnej w kontekście wad oświadczeń woli.....	21
2.5 Uwarunkowania realizacji prawa osób niepełnosprawnych do bycia uznany za podmioty prawa – wnioski wspólne	22
2.5.1 Ubezwłasnowolnienie całkowite jako środek <i>ultima ratio</i>	22
2.5.2 Ubezwłasnowolnienie częściowe jako system wsparcia zakresowego	24
2.6 Rekomendacje prawotwórcze.....	25
2.6.1 Kodeks cywilny oraz Kodeks rodzinny i opiekuńczy	25
2.6.2 Kodeks postępowania cywilnego	35
2.6.3 Kodeks pracy	37
3. Uwarunkowania pozaprawne	38
3.1 Uwarunkowania pozaprawne – uwagi ogólne.....	38
3.2 Brak świadomości jako główna bariera realizacji art. 12 KPON	39
3.3 Bariery pozaprawne wynikające z braku świadomości	39
3.3.1 Rola starego paradygmatu w kształtowaniu całokształtu relacji społecznych	40
3.3.2 Brak świadomości: ubezwłasnowolnienie jako podstawowa forma pomocy osobom niepełnosprawnym.....	40
3.3.3 Brak świadomości: utrwalanie systemu pomocy zastępczej.....	41
3.3.4 Brak świadomości: utrudniony dostęp do usług.....	43

3.3.5	Brak świadomości: ograniczanie osób niepełnosprawnych szansy na osiągnięcie samodzielności	43
3.4	Uwarunkowania pozaprawne realizacji prawa osób niepełnosprawnych do uznania ich podmiotowości prawnej	44
3.5	Rekomendowane zmiany	44
3.5.1	Podnoszenie świadomości pracowników wymiar sprawiedliwości	44
3.5.2	Podnoszenie świadomości osób niepełnosprawnych i ich rodzin	46
3.5.3	Podnoszenie świadomości osób świadczących usługi w różnych dziedzinach.....	47
4.	Podsumowanie.....	48
4.1	Uwarunkowania prawne.....	48
4.2	Uwarunkowania pozaprawne.....	50

WSTĘP

Raport tematyczny powstał w ramach projektu *Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa*. Projekt jest realizowany w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014 - 2020, Osi Priorytetowej II. Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, Działania 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych.

Projekt jest realizowany od 1 marca 2016 r. przez DZP wraz z Polskim Forum Osób Niepełnosprawnych (PFON), Warmińsko-Mazurskim Sejmikiem Osób Niepełnosprawnych (W-MSON), Lubelskim Forum Organizacji Osób Niepełnosprawnych - Sejmik Wojewódzki (LFOON-SW), Akademią Pedagogiki Specjalnej (APS). Jest on kluczowym etapem wdrażania **Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych** sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169; dalej jako „Konwencja” lub „KPON”), która ratyfikowana została przez Polskę we wrześniu 2012 r. Jedną z podstawowych intencji projektu jest stworzenie dogodnych warunków dla uczestnictwa osób z niepełnosprawnościami w tworzeniu oraz wdrażaniu ustawodawstwa i polityki służących wprowadzeniu w życie postanowień Konwencji, a także w podejmowaniu wszystkich decyzji dotyczących tych osób (zgodnie z art. 4 powyższej Konwencji).

Każdy raport tematyczny został sporządzony na podstawie literatury przedmiotu, wykonanych w ramach projektu opracowań analitycznych oraz ilościowych i jakościowych badań socjologicznych, a także na podstawie merytorycznego dorobku tematycznej debaty doradczo-programowej (tj. wypowiedzi i kwestionariuszy opinii uczestników debaty) nt. dotyczący poszczególnych artykułów Konwencji.

Podstawą raportu tematycznego jest m.in. kompleksowa analiza prawna, która w pierwszym roku realizacji projektu (2016 r.) przybrała formę 30 opracowań regulacyjnych, odpowiadających kolejnym obszarom normatywnym Konwencji. Każde opracowanie obejmuje:

- analizę obecnego stanu prawa w danym obszarze wdrażania Konwencji i jego ocenę jako istniejącej lub potencjalnej bariery, bądź też ułatwienia w wypełnianiu przez Rzeczpospolitą Polską obowiązków poszanowania, ochrony i realizacji praw osób niepełnosprawnych, oraz

- nakreślenie kierunków zmian prawnych, ograniczających bariery i tworzących korzystne warunki prawne do realizacji polityk służących urzeczywistnieniu Konwencji w danym obszarze.

Raport tematyczny prezentuje stan problemów podejmowanych przez KPON w danym artykule, prezentuje potrzeby społeczne i wymogi rozwojowe, a także cele i kierunki działań dotyczących rozwiązywania ww. problemów, identyfikuje prawne, administracyjne, instytucjonalne, organizacyjne i inne bariery wdrażania KPON w danym obszarze, a także identyfikuje polityki publiczne zaangażowane w rozwiązywanie ww. problemów oraz określa sposób skoordynowania tych polityk. Raport podejmuje ponadto, o ile jest to uzasadnione, również aspekty środowiskowe.

Zgodnie z założeniami raportu metodologicznego przygotowania raportu syntetycznego w ramach projektu „Wdrażanie Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych – wspólna sprawa”, raporty tematyczne zostaną wykorzystane w opracowaniu **raportu syntetycznego** w części „Bariery i kierunki działań we wdrażaniu KPON”.

1. ZAŁOŻENIA TEORYTECZNE RAPORTU TEMATYCZNEGO

Niniejszy raport tematyczny dotyczy prawa wyrażonego w przepisie art. 12 Konwencji, tj. prawa osób niepełnosprawnych do uznania ich podmiotowości prawnej.

1.1 Prawo do bycia uznanym za podmiot prawa

Zgodnie z art. 12 Konwencji, Państwa Strony:

- potwierdzają, że osoby z niepełnosprawnością mają prawo do uznania ich za podmioty prawa,
- uznają, że osoby z niepełnosprawnością mają zdolność do czynności prawnych, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia,
- podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom z niepełnosprawnością dostępu do wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu ze zdolności prawnej,
- 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 mają przy tym zapewnić, 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,
- podejmą wszelkie odpowiednie i efektywne środki, z uwzględnieniem postanowień tego artykułu, celem zagwarantowania równego prawa osób z niepełnosprawnościami 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 z niepełnosprawnością nie będą samowolnie pozbawiane własności.

1.2 Uwarunkowania realizacji prawa do bycia uznanym za podmiot prawa

Niniejszy raport tematyczny składa się z trzech części prezentujących kolejno uwarunkowania prawne, społeczno-gospodarcze oraz finansowe wdrażania przywołanego przepisu w Polsce.

Część pierwsza zawiera analizę uwarunkowań prawnych wdrażania przez Rzeczpospolitą Polską

Analiza uwarunkowań prawnych obejmuje następujące akty prawne:

- 1) Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.; dalej: „**Kodeks cywilny**” lub „**k.c.**”).
- 2) Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1822 ze zm.), dalej jako „**kodeks postępowania cywilnego**”;
- 3) Ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy. (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 ze zm.), dalej jako „**Kodeks rodzinny i opiekuńczy**” lub „**k.r.o.**”
- 4) Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy. (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.), dalej jako „**Kodeks pracy**” lub „**k.p.**”.

Część druga zawiera analizę uwarunkowań pozaprawnych.

Część poświęcona analizie uwarunkowań pozaprawnych została podzielona na dwie dalsze części – część dotyczącą **uwarunkowań społeczno-gospodarczych** oraz część dotyczącą **uwarunkowań finansowych**.

2. UWARUNKOWANIA PRAWNE

„Opracowanie regulacyjne w obszarze Konwencji z dnia 13 grudnia 2006 r. o Prawach Osób Niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r., poz. 1169) prawo do bycia uznanym za podmiot prawa (art. 12 Konwencji)” zawierało analizę obejmującą obszar normatywny wyznaczony przez art. 12 Konwencji. Wskazany przepis wyraża prawo osób niepełnosprawnych do dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Na podstawie przywołanego dokumentu należy przedstawić poniższe wnioski i rekomendacje.

2.1 Zarys prawa do bycia uznanym za podmiot prawa w świetle art. 12 Konwencji

Podstawowym założeniem leżącym u podstaw art. 12 Konwencji jest idea wolności i autonomii osobistej każdego człowieka oraz jego prawo do decydowania o sobie samym. Wartości te wynikają wprost z przyrodzonej i niezbywalnej godności osoby ludzkiej. Konsekwencją akceptacji tej wolności jest konieczność zapewnienia każdej osobie ludzkiej instrumentów prawnych pozwalających na realizację jej wolności i autonomii jako oddzielnego podmiotu prawnego uprawnionego do samodzielnego wpływania na swoją

sytuację prawną. Jak pokazują doświadczenia historyczne, realizacja wspomnianych wolności w stosunku do niektórych grup osób np. osób niepełnosprawnych, była znacznie ograniczona. W przeszłości obowiązywał **paradygmat**¹, na który składało się przekonanie, jakoby osobom niepełnosprawnym intelektualnie lub psychicznie należało podmiotowości prawnej, co w wielu przypadkach doprowadzało do pozbawienia ich wielu innych podstawowych praw takich jak prawa wyborcze, zawierania małżeństwa i zakładania rodziny, praw rozrodczych i rodzicielskich². U podłoża wspomnianej tendencji leżało przekonanie, że osoby niepełnosprawne intelektualnie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi nie są w stanie same kierować swoim postępowaniem, a zezwolenia na ich samodzielne działania np. w sprawach finansowanych może zagrażać bezpieczeństwu rodziny oraz ich samym.

Odrzucenie tej koncepcji stanowi podstawowe *novum* wniesione przez Konwencję. Twórcy Konwencji uznali, że odmawianie osobom niepełnosprawnym pewnych aspektów podmiotowości prawnej w związku z ich niepełnosprawnością stanowi naruszenie wolności i autonomii osobistej tych osób z następujących powodów:

- założenie, jakoby umysł ludzki i zdolności percepcyjne innego człowieka podlegały precyzyjnemu poznaniu jest błędne; w konsekwencji niemożliwe jest dokładne określenie poziomu zdolności poznawczych osoby niepełnosprawnej intelektualnie lub osoby z zaburzeniami psychicznymi;
- odmawianie osobom niepełnosprawnym prawa do uznania ich za podmioty prawa na równi z innymi osobami stanowi przejaw tej wadliwej koncepcji, jakoby zdolności poznawcze innych osób podlegały ocenie innych osób; wszelkie ograniczenia podmiotowości prawnej powinny mieć charakter środka *ultima ratio*.
- w konsekwencji ograniczenie podmiotowości prawnej osób niepełnosprawnych prowadzi do ich dyskryminacji i nieuzasadnionego ograniczania ich praw.

W celu wyeliminowania rozwiązań prawnych opartych na starym paradygmacie, twórcy Konwencji nakreślili w art. 12 KPON zarys systemu mającego zapewnić realizację prawa osób niepełnosprawnych do uznania ich podmiotowości prawnej na równi z innymi osobami.

¹ Pojęcie paradygmatu oznacza *przyjęty sposób widzenia rzeczywistości w danej dziedzinie, doktrynie itp.* (www.sjp.pwn.pl). Powszechnie obowiązujący system przekonań o braku zdolności osób niepełnosprawnych intelektualnie i psychicznie do kierowania swoim postępowaniem jest na tyle silny, że staje się elementem rzeczywistości. Dla podkreślenia znaczenia kwestii świadomości dla realizacji postanowień art. 12 KPON, w dalszej części raportu dla wskazania na konieczność zmiany sposobu wiedzenia świata u całego społeczeństwa będzie wykorzystywane pojęcie *zmiany paradygmatu*.

² Zob. *General Comment no. 1 Article 12. Equal Recognition Before the Law*, Komitet Praw Osób z Niepełnosprawnościami, maj 2014, par. 8.

Pierwszym elementem wspomnianego systemu jest potwierdzenie przez Państwa Strony prawa osób niepełnosprawnych do uznania ich za podmioty prawa oraz uznanie ich zdolności prawnej, na zasadzie równości z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia (art. 12 ust. 1 i 2 KPON). W tym aspekcie należy zwrócić uwagę na zakres przedmiotowy zastosowanego w przytoczonym przepisie pojęcia zdolności prawnej. W oparciu o wykładnię systemową i przy uwzględnieniu treści różnych tekstów obowiązujących Konwencji należy wskazać, że pojęciu temu powinno się nadawać charakter bierny i być rozumiane jako zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków. W ten sposób należy stwierdzić, że *zdolność prawna* w rozumieniu art. 12 ust. 2 KPON w zasadzie odpowiada zdolności prawnej w rozumieniu art. 8 k.c. i nie obejmuje zdolności do czynności prawnych.

Powyższe nie oznacza jednak, że Konwencja zupełnie pomija kwestię zdolności do czynności prawnych. Ten atrybut osoby fizycznej chroniony jest na podstawie art. 12 ust. 3 i 4, który mówi o *korzystaniu ze zdolności prawnej*. Jak zostało bowiem wykazane w opracowaniu regulacyjnym dot. art. 12 KPON oraz jak wynika z dokumentów ONZ³ i wypowiedzi przedstawicieli doktryny⁴, oraz z innych niż angielski tekstów obowiązujących Konwencji⁵, art. 12 musi być rozumiany jako gwarantujący zdolność do czynności prawnych każdej osoby niepełnosprawnej na zasadach określonych w art. 12 ust. 3 i 4.

Twórcy Konwencji zdawali sobie bowiem sprawę, że osoby niepełnosprawne mogą potrzebować pomocy przy wykonywaniu swoich praw jako samodzielnie podmioty. W tym celu w art. 12 ust. 3 i 4 nakreślono podstawy systemu wsparcia osób niepełnosprawnych przy korzystaniu przez nie z podmiotowości prawnej. Zgodnie z art. 12 ust. 3 KPON, Państwa Strony podejmą odpowiednie środki w celu zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do wsparcia, którego mogą potrzebować przy korzystaniu ze zdolności prawnej. Należy w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że przedmiotowy system musi mieć **charakter rzeczywistego wsparcia, a nie zastępowania osób niepełnosprawnych w prowadzeniu przez nie ich spraw**. W przeciwnym razie gwarancje określone w art. 12 miałyby charakter

³ Zob. *General Comment, op.cit.*, par. 8 i 15.

⁴ Zob. np. T. Minkowitz, *The United Nations Conventions of the Rights of Persons with Disabilities and the Right to Be Free from Nonconsensual Psychiatric Interventions*, Syracuse Journal of International Law and Commerce, vol. 34, Syracuse 2007, s. 408-409, M. Zima-Parjaszewska, *Ubezważnowolnienie w świetle Konstytucji oraz Konwencji o Prawach Osób z Niepełnosprawnościami*, oparta na dysertacji doktorskiej: M. Zima, *Ubezważnowolnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną jako ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji z 2 IV 1997 r.*, WPiA UW, Warszawa 2009, s. 15.

⁵ Analiza francuskiego tekstu Konwencji – mającego charakter obowiązujący – pozwala jednak zauważyć, że w art. 12 ust. 2 KPON mowa jest wyłącznie o zdolności prawnej (*la capacité juridique de jouissance*), podczas gdy w pojęciu zdolności do czynności prawnych zostało użyte dopiero w art. 12 ust. 3 i 4 KPON (*l'exercice de la capacité juridique*).

pozorny.

Bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące systemu wsparcia zostały zawarte w art. 12 ust. 4, zgodnie z którym system ten powinien obejmować następujące gwarancje:

- wszelkie środki związane z korzystaniem ze zdolności prawnej powinny obejmować odpowiednie i skuteczne zabezpieczenia w celu zapobiegania nadużyciom, zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka;
- zabezpieczenia te powinny zapewniać, że środki związane z korzystaniem ze zdolności prawnej będą respektowały prawa, wolę i preferencję osoby i będą wolne od konfliktu interesów i bezprawnych nacisków;
- zabezpieczenia powinny być również proporcjonalne i dostosowane do sytuacji danej osoby, być stosowane przez możliwie najkrótszy czas i podlegać stałemu przeglądowi przez właściwe, niezależne i bezstronne władz lub organ sądowy;
- zabezpieczenia powinny być proporcjonalne do stopnia, w jakim te środki wpływają na prawa i interesy danej osoby.

Z tych szczegółowych gwarancji można wydobyć pewne ogólne zasady, jakimi powinny kierować się Państwa Strony przy wdrażaniu systemów wsparcia. Pierwszą z nich jest zasada proporcjonalności, której podstawową konsekwencją jest konieczność uznania całkowitego pozbawienia osoby niepełnosprawnej możliwości korzystania z podmiotowości prawnej za środek *ultima ratio*. Jednocześnie, również łagodniejsze ograniczenia podmiotowości prawnej powinny być wprowadzane z uwzględnieniem konieczności i przydatności ich wprowadzenia, zgodnie z wymaganiami zasady proporcjonalności. Kolejnym elementem systemu powinien być stały nadzór instytucji państwowych, w tym regularny, automatyczny przegląd wszystkich przypadków, w których wdrożony system wsparcia w stosunku do konkretnej osoby. W końcu kwestią o kluczowym znaczeniu jest potrzeba uwzględnienia woli i preferencji osoby niepełnosprawnej i zapobieganie konfliktowi interesów pomiędzy tą osobą a osobami wspierającymi ją w korzystaniu z podmiotowości prawnej.

Na zakres obowiązków Rzeczypospolitej wynikających z art. 12 KPON w pewnym stopniu wpływa oświadczenie interpretacyjne złożone przez nasz kraj. Zgodnie z nim, art. 12 KPON powinien być interpretowany w sposób zezwalający na stosowanie ubezwłasnowolnienia, w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym, jako środka, o którym mowa w art. 12 ust. 4 KPON, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować

swoim postępowaniem. Należy jednak zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 46 KPN, zastrzeżenia do Konwencji, w tym oświadczenia interpretacyjne, nie mogą być sprzeczne z jej przedmiotem i celem. Polskie oświadczenie interpretacyjne należy zatem rozumieć jako pozwalające na zachowanie instytucji ubezwłasnowolnienia, ale tylko przy zachowaniu podstawowych zasad wynikających z art. 12 KPN, tj. przy nadaniu jej charakteru środka *ultima ratio*, zmianie charakteru systemu pomocy osobom niepełnosprawnym z zastępczego na wspierający oraz maksymalnym uwzględnieniu woli i preferencji osoby ubezwłasnowolnionej (zob. niżej).

2.2 Stan regulacji prawnych w obszarze art. 12 KPN

W Polsce uwarunkowania prawne przy wdrażaniu art. 12 Konwencji będą ogniskować się wokół problematyki zdolności do czynności prawnych oraz instytucji ubezwłasnowolnienia. Obecny kształt kodeksowej regulacji odnoszącej się do tych kwestii w sposób znaczący odbiega od standardów przyjętych we wspomnianym przepisie Konwencji i to nawet przy uwzględnieniu oświadczenia interpretacyjnego Rzeczypospolitej. Celem analizy w tym rozdziale jest przedstawienie wadliwości obecnej regulacji w świetle wymagań KPN.

2.2.1 Prawo do uznania za podmiot prawa w prawie krajowym

Prawo do uznania za podmiot prawa w prawie krajowym obejmuje szereg różnych uprawnień mających kluczowe znaczenie z punktu widzenia pozycji prawną jednostki w każdej dziedzinie prawa. Na najwyższym stopniu ogólności można stwierdzić, że prawo do uznania podmiotowości prawnej obejmuje:

- Prawo do posiadania zdolności prawnej;
- Prawo do posiadania zdolności do czynności prawnej.

2.2.1.1 Zdolność prawna

Zgodnie z klasyczną definicją cywilnoprawną, zdolność prawna to zdolność do tego, by być podmiotem praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego⁶. Pośrednio, poprzez rozpowszechnione w systemie prawnym odwołania do zdolności prawnej w rozumieniu cywilistycznym, zdolność prawna wyznacza również zakres praw i obowiązków w innych dziedzinach prawa, jak w postępowaniu cywilnym, karnym, administracyjnym, prawie wyborczym i wielu innych. Zgodnie z art. 8 Kodeksu cywilnego, *[k]ażdy człowiek od chwili*

⁶ A. Wolter, J. Ignatowicz, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 153.

urodzenia ma zdolność prawna. Od tej ogólnej zasady polskie prawo nie przewiduje wyjątków⁷.

Posiadanie zdolności prawnej stanowi podstawowy atrybut prawny każdej jednostki, bez którego funkcjonowanie w społeczeństwie nie byłoby możliwe. Tylko podmiot posiadający zdolność prawną może nabywać prawa i zaciągać zobowiązania. Dlatego też polskie prawo nie pozwala na pozbawianie nikogo zdolności prawnej, co pozostaje w zgodności z międzynarodowym prawem praw człowieka oraz Konstytucją RP.

2.2.1.2 Zdolność do czynności prawnych

Zdolność do czynności prawnych rozumieniu oznacza wynikającą z pewnych personalnych kwalifikacji możliwość wywoływania swoim postępowaniem skutków prawnych⁸. O ile zatem zdolność prawna ma charakter bierny, tak zdolność do czynności prawnych stanowi prawne ramy dla nabywania praw i zaciągania obowiązków przez jednostkę za pomocą jej własnych działań. W konsekwencji, tak jak zdolność prawna umożliwia jednostce prawną egzystencję w ogóle, tak zdolność do czynności prawnych pozwala jej na samodzielne kształtowanie swojej sytuacji prawnej.

Zgodnie z art. 11 Kodeksu cywilnego *[p]ełną zdolność do czynności prawnych nabywa się z chwilą uzyskania pełnoletności.* Zasadą polskiego systemu prawa cywilnego jest zatem to, że każda pełnoletnia osoba fizyczna dysponuje zdolnością do czynności prawnych. Zdolność ta stanowi bowiem przejaw godności osobistej, chronionej na podstawie art. 30 Konstytucji RP⁹.

W zakresie zdolności do czynności prawnych ustawodawca przewidział jednak wyjątki, wychodząc z założenia, że stan zdrowia lub poziom rozwoju psychofizycznego niektórych osób wyłącza lub ogranicza możliwość przyznania im prawa do samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej. Analiza rozwiązań prawnych przyjętych w Kodeksie cywilnym pozwala na wyodrębnienie dwóch podstawowych grup osób z ograniczoną lub wyłączoną zdolności do czynności prawnych:

- osoby niepełnoletnie;
- osoby ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo.

⁷ Na marginesie niniejszych rozważań należy zauważyć, że swoistym podmiotowym ograniczeniem – lub rozszerzeniem – zakresu zdolności prawnej jest *zawieszona* zdolność prawna *nasciturusa*, czyli dziecka poczętego, lecz nienarodzonego.

⁸ Zob. M. Pazdan, *Ubezwłasnowolnienie częściowe* [w:] M. Safjan [red.] *System Prawa Prywatnego*, t. I., Legalis 2012 s. 1083.

⁹ Zob. np. wyrok TK z 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05 OTK ZU 3A/2007, poz. 24.; z 6 listopada 2007 r., sygn. U 8/05, OTK ZU 10A/2007, poz. 121.

W zależności od wieku lub stopnia ubezwłasnowolnienia, zdolność do czynności prawnych może być ograniczona (ograniczona zdolność do czynności prawnych) lub całkowicie wyłączona (brak zdolności do czynności prawnych).

Zgodnie z art. 12 k.c., [n]ie mają zdolności do czynności prawnych osoby, które nie ukończyły lat trzynastu, oraz osoby ubezwłasnowolnione całkowicie. Oznacza to, że wymienione w przytoczonym przepisie osoby nie mają możliwości kształtowania swojej sytuacji prawnej i są zastępowane przez przedstawicieli ustawowych. Samodzielnie mogą one podejmować jedynie pewne czynności z zakresu umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego.

W myśl art. 15 k.c., ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo. Ograniczona zdolność do czynności prawnych oznacza, że niektóre czynności osoby nią objęte mogą podejmować samodzielnie, niektóre tylko przy współdziałaniu przedstawiciela ustawowego, a na niektórych nie mogą dokonywać w ogóle. Co do zasady, osoba z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych może samodzielnie:

- rozporządzać swoim zarobkiem,
- zawierać umowy w drobnych bieżących sprawach,
- zarządzać przedmiotami oddanymi do swobodnego użytku.

Okoliczność wyłączenia lub ograniczenia zdolności do czynności prawnych u dzieci nie budzi większych kontrowersji. W perspektywie realizacji Konwencji, a zarazem z punktu widzenia celu niniejszego raportu, kluczowe znaczenie ma druga grupa osób, którym ogranicza się lub wyłącza zdolność do czynności prawnych, czyli osoby ubezwłasnowolnione całkowicie lub częściowo.

2.2.2 Instytucja ubezwłasnowolnienia

Celem instytucji ubezwłasnowolnienia jest wyłączenie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych osobom, które zostaną uznane za niezdolne do prowadzenia swoich spraw w związku z ich stanem psychicznym.

2.2.2.1 Przesłanki ubezwłasnowolnienia

Zgodnie z art. 13 § 1 k.c. *[o]soba, 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. Ustawodawca wprowadził zatem dwie kategorie przesłanek ubezwłasnowolnienia:

- Stan niepozwalający na kierowanie swym postępowaniem przez osobę, która ukończyła lat trzynaście;
- Przyczyną tego stanu jest *choroba psychiczna, niedorozwój umysłowy* albo innego rodzaju *zaburzenia psychiczne*.

Wzajemny stosunek do siebie tych przesłanek, a zwłaszcza problem, czy mają one charakter równorzędny, był przedmiotem wnikliwej analizy w orzecznictwie sądów powszechnych. W tym względzie można wyodrębnić trzy podstawowe linie orzecznicze¹⁰:

- W myśl pierwszej z nich, wystąpienie zaburzeń psychicznych nie wystarczy do orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu osoby fizycznej. Konieczne jest jednocześnie stwierdzenie braku zdolności tej osoby do kierowania swoim postępowaniem, przy czym obie okoliczności muszą istnieć w momencie orzekania. Wyroki składające się na tę linię orzeczniczą zaznaczają, że ubezwłasnowolnienie ma charakter fakultatywny i może być ustanawiane jedynie w celu ochrony interesu osobistego lub majątkowego ubezwłasnowolnionego¹¹.
- już samo wystąpienie zaburzeń psychicznych uzasadnia przypuszczenie, że chora osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem¹². Tak np. Sąd Najwyższy stwierdził, że *osoba chora na schizofrenię¹³ potrzebuje pomocy do prowadzenia swojej sprawy o podział majątku wspólnego obejmującego mienie poważnej wartości¹⁴*. Uwagę zwraca również stwierdzenie SN, jakoby w sytuacji wystąpienia choroby psychicznej dopiero wykazanie, że uczestnik radzi sobie w zwykłych sprawach osobistych na co dzień i w toczących się sprawach majątkowych uzasadnia oddalenie wniosku o ubezwłasnowolnienie częściowe¹⁵. Opisywana linia orzecznicza uznaje tym samym, że to zaburzenia psychiczne stanowią podstawową podstawę ubezwłasnowolnienia.
- Trzecie wyrażone w doktrynie stanowisko zakłada z kolei, że orzekając o ubezwłasnowolnieniu sąd powinien kierować się przede wszystkim względem na *dobro*

¹⁰ Zob. A. Partyk, *Podstawy ubezwłasnowolnienia*, Lex 2014, *in principio*.

¹¹ Zob. Wyrok SA w Krakowie z 18 czerwca 2014 r., sygn. I ACa 559/14, LEX nr 1544766.

¹² Zob. A. Partyka, *op.cit.*, Pogląd nr. 2.

¹³ W tym miejscu należy wskazać na niedostosowanie pojęć używanych przez sądy do obecnych standardów terminologicznych. Określenia takie jak *choroba psychiczna* powinny zostać zastąpione przez *niepełnosprawność psychiczną*, a *upośledzenie umysłowe* przez *niepełnosprawność intelektualną*.

¹⁴ Postanowienie SN z 10 września 1975 r., sygn. II CR 472/75.

¹⁵ Zob. postanowienie SN z 9 października 1973 r., sygn. II CR 509/73.

*osoby ubezwłasnowolnionej*¹⁶. Jak podkreślił Sąd Apelacyjny w Krakowie, ubezwłasnowolnienie jest środkiem nadzwyczajnym, w związku z czym *wykluczone jest by sięgać po ten środek dla dobra autora wniosku, otoczenia osoby chorej, chociażby rekrutowało się z grona najbliższej rodziny czy, tym bardziej, innych podmiotów*¹⁷. Niejako w opozycji do tego poglądu stoi wyrażane w orzecznictwie stanowisko, by przy orzekaniu o ubezwłasnowolnieniu kierować się w znacznym stopniu względem na ochronę interesów majątkowych¹⁸.

W tym miejscu należy wskazać na wadliwość obecnej regulacji kodeksowej w świetle rozwiązań przyjętych w art. 12 KPON. Po pierwsze, jak wynika z analizy przesłanek instytucji ubezwłasnowolnienia, nie odpowiadają one założeniom twórców Konwencji, leżącym u podstaw art. 12 KPON. Jak wynika z oficjalnego komentarza Komitetu Praw Człowieka ONZ do Konwencji, jednym z zadań dokumentu było przeświadczenie, że umysł ludzki nie może być dogłębnie poznany, i w konsekwencji, że jeśli stwierdzone zostanie, że umysł danego człowieka nie funkcjonuje prawidłowo, nie można mu odmówić jednego z najbardziej podstawowych praw – zdolności do czynności prawnych¹⁹. Instytucja ubezwłasnowolnienia tymczasem pozwala na pozbawienie osoby fizycznej tego prawa w związku z jej *chorobą psychiczną, niedorozwojem umysłowym lub innego rodzaju zaburzeniami psychicznymi*. Samo to stoi w sprzeczności ze wspomnianym wyżej założeniem Konwencji – pozwala bowiem na odebranie człowiekowi możliwości samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej w związku z domniemanym przez sąd stanem jego umysłu. Sytuację potęguje okoliczność, że przesłanki orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu nie są rozumiane jednolicie, w dodatku w niektóry sposób w sposób rozszerzający możliwość orzekania o ubezwłasnowolnieniu.

Kolejnym problemem dotyczącym regulacji przesłanek ubezwłasnowolnienia jest nieadekwatność zastosowanej w art. 13 k.c. terminologii. Pojęcia takie jak *choroba psychiczna* czy *niedorozwój umysłowy* nie przystają do obecnie stosowanej terminologii i powinna zostać dostosowana. W miejsce *choroby psychicznej* powinno się wprowadzić pojęcie *zaburzeń psychicznych*, natomiast *niedorozwój umysłowy* należy używać pojęcie *niepełnosprawności intelektualnej*.

¹⁶ Zob. A. Partyk, *op.cit.*, pogląd nr 3.

¹⁷ Postanowienie Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 19 grudnia 2014 r., sygn. ACa 1202/14, LEX nr 1656571.

¹⁸ A. Wolter, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, Warszawa 1986, s. 165.

¹⁹ Zob. General Comment, *op.cit.*, par. 15.

Jeżeli chodzi o ubezwłasnowolnienie częściowe, to zgodnie z art. 16 k.c. *[o]soba pełnoletnia może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw.* Jak widać zarówno kształt przesłanek ubezwłasnowolnienia, jak i zastosowana w przytoczonym przepisie terminologia, w części odnoszącej się do zaburzeń psychicznych odpowiadają tym z art. 13 k.c., i są w analogiczny sposób sprzeczne z art. 12 KPN. Również druga przesłanka – *potrzeba pomocy do prowadzenia spraw osoby niepełnosprawnej* – nie spełnia wymogów Konwencji, pozostawia bowiem sądowi swobodę w zakresie określania potrzeb osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie, bez obowiązku uwzględniania woli i preferencji samej osoby.

Podsumowując, obecne regulacja przesłanek ubezwłasnowolnienia w sposób ewidentny narusza art. 12 ust. 1 i 2 KPN. Prowadzi bowiem do odebrania lub ograniczenia osobie niepełnosprawnej intelektualnie lub osobie z zaburzeniami psychicznymi prawa do prowadzenia swoich spraw, jedynie w oparciu o domniemany stan umysłu i zdolności poznawcze takiej osoby. Co więcej, ubezwłasnowolnienie całkowite, będące najdalej idącym ograniczeniem podmiotowości prawnej nie jest środkiem proporcjonalnym. Ubezwłasnowolnienie całkowite jest środkiem ekstremalnym i powinno mieć charakter środka *ultima ratio* i być stosowane jedynie w ostateczności np. kiedy kontakt z daną osobą jest niemożliwy lub gdy nie jest ona w stanie w żaden sposób komunikować swojej woli. W konsekwencji dochodzi również do naruszania art. 12 ust. 4 KPN.

2.2.3 Skutki ubezwłasnowolnienia – opieka i kuratela

Ubezwłasnowolnienie, zarówno całkowite, jak i częściowe, ma niezwykle doniosły wpływ na życie osoby, której dotyczy. Traci ona możliwość kształtowania swojej sytuacji prawnej za pomocą działań podejmowanych samodzielnie. Zgodnie z obecnym stanem prawnym, funkcję prowadzenia spraw ubezwłasnowolnionego całkowicie albo częściowo przejmuje odpowiednio jego opiekun lub kurator. Przepisy regulujące zakres opieki i kurateli nad osobami ubezwłasnowolnionymi mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji art. 12 KPN, w szczególności ust. 3 i 4. Powinny być bowiem traktowane jako środki podejmowane w celu wsparcia osób niepełnosprawnych w korzystaniu przez nie ze zdolności prawnej i w konsekwencji spełniać wymogi określone dla tych środków w art. 12 ust. 4 KPN, w tym zawierać w/w zabezpieczenia.

W polskim systemie prawnym system wsparcia osób ubezwłasnowolnionych całkowicie i częściowo składa się z dwóch instytucji – opieki i kurateli. W tym miejscu należy zaznaczyć, że znaczna część regulacji prawnych dotyczących opieki, znajduje zastosowanie również do kurateli (art. 178 § 2 k.r.o.), z pewnymi jednak różnicami. Analiza przedstawiona w niniejszym rozdziale na celu przede wszystkim wskazuje na wady obu instytucji, tak by wyjaśnić konieczność zmian i przedstawić kształt optymalnych rekomendacji. Szczegółowa analiza rozwiązań dotyczących opieki i kurateli w obecnym stanie prawnym została przeprowadzona w opracowaniu regulacyjnym dotyczącym art. 12 KPON. W tym miejscu należy nakreślić ogólny zarys przedmiotowych instytucji ze wskazaniem na ich wady.

2.2.3.1 Instytucja opieki

W myśl art. 13 § 2 k.c. dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie ustanawia się opiekuna. Opiekę ustanawia sąd opiekuńczy, jeśli tylko poweźmie wiadomość, że zachodzi ku temu powód (art. 145 § 2 k.r.o.). Celem opieki jest zapewnienie osobom, na rzecz których jest ustanawiana – w tym wypadku ubezwłasnowolnionym całkowicie – pieczy zabezpieczającej całokształt ich interesów życiowych²⁰. Opiekun zastępuje osobę ubezwłasnowolnioną w zasadzie we wszystkich sprawach jej dotyczących – zarządza jej majątkiem, reprezentuje przy dokonywaniu czynności prawnych, decyduje również o większości spraw z zakresu życia osobistego podopiecznego. Zatem już samo ogólne kształt instytucji opieki nad ubezwłasnowolnionym narusza jedną z podstawowych zasad Konwencji – jest środkiem zastępczym, a nie wspierającym osobę niepełnosprawną przy korzystaniu z podmiotowości prawnej. W związku z tym całokształt obecnej regulacji instytucji opieki w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym powinien zostać uznany za naruszający KPON. Należy jednak zauważyć, że znaczne wątpliwości budzą również poszczególne kodeksowe rozwiązania:

- niedostateczne uwzględnianie woli i preferencji osoby ubezwłasnowolnionej przy wyborze osoby opiekuna;
- nieuwzględnianie woli i preferencji osoby ubezwłasnowolnionej przy sprawowaniu opieki.
- nieuwzględnienie sfer działalności życiowej i kategorii czynności w regulacji instytucji opieki.
- rozwiązywanie konfliktu interesów między opiekunem a osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie.

²⁰ Zob. T. Smyczyński, J. Strzebińczyk, *Rozdział XI. Opieka* [w:] System Prawa Prywatnego. Tom 12., T. Smyczyński [red.], Legalis 2011, s. 831.

W pierwszej kolejności należy wskazać na Takie ukształtowanie sposobu wyboru osoby opiekuna nie pozwala na pełne uwzględnienie woli i preferencji osoby niepełnosprawnej. Po pierwsze, przytoczone przepisy nie wymagają od sądu uwzględniania zdania osoby ubezwłasnowolnionej. Po drugie, regulacja jest anachroniczna i nie uwzględnia specyfiki współczesnych realiów społecznych, gdzie coraz więcej jest związków niesformalizowanych. Pominięcie partnerów osób ubezwłasnowolnionych jako równorzędnych do małżonków kandydatów na opiekuna należy zatem traktować jako barierę.

2.2.3.2 Instytucja kurateli

Kuratelę nad osobę ubezwłasnowolnioną częściową można określić jako słabszą formę opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie. Nadanie kuratorowi uprawnień w zakresie reprezentacji i zarządu majątkiem nie jest obowiązkowe (art. 181 § 1 k.r.o.), a nawet wtedy może on reprezentować osobę ubezwłasnowolnioną jedynie w zakresie, w jakim nie posiada ona pełnej zdolności do czynności prawnych. Pomimo to, również instytucja kurateli w znacznym stopniu narusza postanowienia Konwencji.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że zgodnie z 178 § 2 k.r.o., *[w] zakresie nieuregulowanym przez przepisy, które przewidują ustanowienie kuratora, stosuje się odpowiednio do kurateli przepisy o opiece z zachowaniem przepisów poniższych*. W związku z tym, instytucja kurateli pośrednio obciążona jest tymi samymi wadami co instytucja opieki w zakresie rozwiązywania konfliktu interesów, uwzględniania woli osoby ubezwłasnowolnionej, okresowego przeglądu tej instytucji oraz sposobu wyboru osoby kuratora. Kolejną wadą instytucji kurateli, wynikającą z powiązania jej z instytucją ubezwłasnowolnienia częściowego, jest brak możliwości elastycznego powiązania ograniczeń zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej z uprawnieniami kuratora wyłącznie dla danych sfer aktywności życiowej lub wyłącznie dla określonych kategorii czynności.

2.2.3.3 Kurator osoby niepełnosprawnej

2.2.3.4 Polski system prawny przewiduje również instytucję kuratora osoby niepełnosprawnej, która pozwala na zapewnienie osobie niepełnosprawnej pomocy, bez jednoczesnego ograniczania jej zdolności do czynności prawnych. Zgodnie z art. 183 k.r.o. dla osoby niepełnosprawnej ustanawia się kuratora, jeżeli osoba ta potrzebuje pomocy do prowadzenia wszelkich spraw albo spraw określonego rodzaju lub do załatwienia poszczególnej sprawy. Jest to

instytucja, która w nowym systemie wsparcia zastępczego (zob. poniżej) mogłaby odgrywać znaczącą rolę jako instytucja wspierania osoby niepełnosprawnej, Stanowi ona bowiem narzędzie rzeczywistego wsparcia osób niepełnosprawnych w sytuacji, gdy potrzebują pomocy, w żaden jednak sposób nie prowadząc do ograniczenia ich podmiotowości prawnej. **System wsparcia zastępczego**

Jak pokazuje analiza zaprezentowana w opracowaniu regulacyjnym dot. art. 12 KPON, której podstawowe wnioski zostały przedstawione powyżej, zarówno instytucji opieki, jak i kurateli powinna zostać poddana gruntownej reformie. Zmiany w przedmiotowych instytucjach powinny odpowiadać zmianom w instytucji ubezwłasnowolnienia, z którą są związane funkcjonalnie. Przy opracowywaniu nowych rozwiązań należy uwzględnić w szczególności wymogi art. 12 ust. 4 KPON oraz konieczność zmiany paradygmatu.

2.2.4 Postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie

Jak wynika z analiza stanu prawnego przeprowadzonej w opracowaniu regulacyjnym dot. art. 12 KPON, postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie jest jednym z postępowań nieprocesowych. Postępowanie to zawiera szereg odpowiednich gwarancji prawnych zapewniających ochronę praw osoby, której dotyczy wnioski o ubezwłasnowolnienie i w zasadzie mogłaby zostać utrzymane bez zmian, z wyjątkiem instytucji doradcy tymczasowego. Jednak w obliczu nieuniknionej reformy ubezwłasnowolnienia, odpowiednim zmianom musi ulec również postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie, tak by pozostawać w zgodności z normami prawa materialnego.

2.3 Zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych w innych gałęziach prawa

2.3.1 Prawo pracy

W obecnym stanie prawnym zdolność prawna i zdolność do czynności prawnych na potrzeby prawa pracy jest ustalane w oparciu o przepisy k.c., z pewnymi modyfikacjami określonymi w kodeksie pracy.

Zasadą jest, że osoba, która nie dysponuje zdolnością do czynności prawnych nie ma możliwości występowania w stosunku pracy jako pracownika oraz zawiązywania stosunku pracy poprzez własne działanie. Jednak zgodnie z art. 22 § 3 k.p. *[o]soba ograniczona w zdolności do czynności prawnych może bez zgody przedstawiciela ustawowego nawiązać stosunek pracy oraz dokonać czynności prawnych, które dotyczą tego stosunku.* Jednakże, *jeżeli stosunek pracy sprzeciwia się dobru tej osoby, przedstawiciel ustawowy za zezwoleniem*

sądu opiekuńczego może stosunek pracy rozwiązać. Jak wynika z rozważań przedstawionych w opracowaniu regulacyjnym dotyczącym art. 12 KPON, w obecnym stanie prawnym nie jest przesądzona możliwość zawarcia umowy o pracę w imieniu osoby niepełnosprawnej przez jej opiekuna.

Podstawową wadą obecnego stanu prawnego jest oparcie rozwiązań z kodeksu pracy na wadliwej instytucji ubezwłasnowolnienia. W związku z planowaną radykalną reformą tej instytucji odpowiednie zmiany powinny zostać wprowadzone w kodeksie pracy.

2.4 Zdolność do dokonania czynności prawnej w kontekście wad oświadczeń woli

Na możliwość dokonania ważnej czynności prawnej, poza ubezwłasnowolnieniem, wpływa również to, czy w trakcie składania oświadczenia woli składającego się na daną czynność nie miała miejsca okoliczność stanowiąca tzw. wadę oświadczenia woli. Wystąpienie wady oświadczenia woli powoduje, że czynność staje bezskuteczna lub nieważna, w zależności od okoliczności. W kontekście prawa osób niepełnosprawnych do uznania ich podmiotowości prawnej należy wskazać, że instytucja wad oświadczeń woli może wpływać na ich zdolność do dokonywania czynności prawnych. Jeżeli bowiem za wadę oświadczenia woli uznane byłyby okoliczności znajdujące się w sferze psychiki osoby składającej oświadczenie, występowanie u danej osoby zaburzeń psychicznych mogłoby powodować brak możliwości dokonania czynności prawnej.

W polskim systemie prawnym, kwestia wad oświadczeń woli odnoszących się do sfery psychiki osoby składającej oświadczenie została uregulowana w art. 82 k.c., zgodnie z którym oświadczenie woli złożone przez osobę, która z jakichkolwiek powodów znajdowała się w stanie wyłączającym świadome lub swobodne powzięcie decyzji lub wyrażenie woli jest nieważne. Jak zostało wykazane w opracowaniu regulacyjnym dotyczącym art. 12 KPON, taki sposób regulacji w art. 82 k.c. wady oświadczeń woli odnoszącej się do stanu psychicznego osoby składającej oświadczenie, narusza postanowienia wspomnianego przepisu Konwencji. Wobec przedmiotowej instytucji należy postawić następujące zarzuty:

- **automatyzm uznania zaburzeń psychicznych za podstawę „wyłączenia” zdolności do czynności prawnych;** wystąpienie zaburzeń psychicznych w czasie składania oświadczenia powoduje nieważność czynności bez względu na to, w jakim stopniu zaburzenia te faktycznie wpłynęły na ocenę sytuacji przez osobę składającą oświadczenie;

- **bezwzględność sankcji;** oświadczenie woli jest wadliwe, a czynność prawna nieważna bez względu na wolę składającej je osoby; prowadzi do z jednej strony do odcięcia osobie składającej oświadczenia możliwości konwalidacji czynności prawnej, z drugiej zaś do ograniczenia zaufania uczestników obrotu prawnego w stosunku do osób niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie.

Powyższe uwagi zostały uwzględnione przy opracowaniu poniższych rekomendacji.

2.5 Uwarunkowania realizacji prawa osób niepełnosprawnych do bycia uznanym za podmioty prawa – wnioski wspólne

Chociaż polski system prawny na poziomie norm konstytucyjnych i ogólnych zasad systemowych przewiduje równe prawno wszystkich osób do bycia uznanym za podmiot prawa, to poszczególne rozwiązania przyjęte przede wszystkim w Kodeksie cywilnym oraz Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym budzą znaczące wątpliwości z punktu widzenia realizacji wymagań Konwencji. Należy wręcz stwierdzić, że założenia ustawodawcze leżące u podstawy obecnych rozwiązań krajowych stoją w sprzeczności z podstawowymi założeniami leżącymi u podstawy Konwencji.

2.5.1 Ubezwłasnowolnienie całkowite jako środek *ultima ratio*

Sama idea instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego wynika z przyjęcia, że pewne grupy osób nie są w stanie same prowadzić swoich spraw w związku z określonymi przypadłościami, noszącymi znamiona niepełnosprawności jak np. *choroba psychiczna* czy *niedorozwój umysłowy*. Tymczasem, jak zostało wyżej wskazane, celem twórców Konwencji było zapewnienie, że osoby z tego rodzaju niepełnosprawnościami nie będą pozbawiane podstawowych praw człowieka w oparciu o domniemany poziom ich zdolności poznawczych. Zatem sama koncepcja całkowitego pozbawiania osoby zdolności do czynności prawnych w sytuacji, gdy występują pewnego rodzaju zaburzenia psychiczne, musiałaby zostać ograniczona wyłącznie do sytuacji, gdy zaburzenia te ponad wszelką wątpliwość wykluczają zdolność decydowania o swoich sprawach. Chodzi przede wszystkim o sytuacje, w których osoba znajduje się w stanie długotrwałej śpiączki lub gdy brak jest możliwości porozumienia się z daną osobą w jakikolwiek sposób. Dla takich sytuacji instytucja ubezwłasnowolnienia powinna zostać zachowana, z podkreśleniem jednak jej charakteru jako środka *ultima ratio*. Taki wniosek pozostaje w zgodności z art. 12 ust. 4 KPON, który nakazuje by każdy środek wsparcia zawierał proporcjonalne środki zabezpieczenia. W tym wypadku proporcjonalnym zabezpieczeniem byłoby nadanie ubezwłasnowolnieniu całkowitemu charakteru środka

ostatecznego. W tym zakresie pozostawione powinny zostać rozwiązania dotyczące opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie.

Wnioski do rekomendacji: utrzymanie ubezwłasnowolnienia całkowitego wraz z instytucją opieki na ubezwłasnowolnionym jako środka *ultima ratio*, stosowanego w sytuacjach ekstremalnych. Wprowadzenie obowiązkowego, automatycznego przeglądu zasadności utrzymywania ubezwłasnowolnienia. Zmiana przestarzałej terminologii. Odpowiednie zmiany w instytucji opieki.

W kontekście opisywanych zmian należy rozważyć rewizję samego pojęcia „ubezwłasnowolnienia”. Jeśli analiza empiryczna przeprowadzona w środowisku osób niepełnosprawnych wykazałaby stygmatyzujący charakter tego terminu, zalecane będzie zastępcze wprowadzenie pojęcia „niemożności prawnej” czy też „pełnej asystentury”. Należy przy tym podkreślić, że wdrażanie opisanych zmian semantycznych będzie wymagało interwencji prawodawcy nie tylko na poziomie ustawowym, ale również konstytucyjnym.

W tym miejscu należy podkreślić, konieczność gruntownej zmiany instytucji prawa polskiego odnoszących się do podmiotowości prawnej nie wydaje się budzić żadnych wątpliwości. Zgodnie z orzecznictwem Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych, które choć nie wiążące dla państw–stron ma istotne znaczenie perswazyjne, Rzecznika Praw Obywatelskich²¹, a także środowiska osób niepełnosprawnych, wyrażonym m. in. w Społecznym Raporcie Alternatywnym²², instytucja ubezwłasnowolnienia powinna zostać zupełnie wyeliminowana z polskiego porządku prawnego jako dyskryminująca, stygmatyzująca oraz naruszająca istotę art. 12 KPON i zastąpiona system wsparcia zakresowego.

Realizacja powyższego postulatu wiązałaby się jednak z koniecznością zmian nie tylko w Kodeksie cywilnym, co proponują Autorzy niniejszego raportu, ale również z interwencją prawodawczą na poziomie samej ustawy zasadniczej, której art. 62 *expressis verbis* odnosi się do ubezwłasnowolnienia. Zgodnie z art. 235 Konstytucji RP, zmiana ustawy zasadniczej wymaga większości 2/3 posłów w obecności przynajmniej połowy z nich. Doświadczenia ostatnich 20 lat obowiązywania Konstytucji RP, podczas którego wprowadzono jedynie dwie nowele ustawy zasadniczej wskazują, że osiągnięcie tak dużej większości jest niezwykle trudne. Autorzy niniejszego Raportu zdecydowali się zatem na przedstawienie rozwiązań pomijających konieczność nowelizacji ustawy zasadniczej, pozwalające jednak na realizację

²¹ Raport Rzecznika Praw Obywatelskich z wdrażania Konwencji w latach 2012-14.

²² Zob. http://monitoringobywatelski.firr.org.pl/wp-content/uploads/2015/09/Spo%C5%82eczny-Raport-Alternatywny_ostateczny.pdf, dostęp: 5 lutego 2017 r.

w znacznym stopniu wymogów art. 12 KPN przez gruntowne zmiany na poziomie ustawowym.

2.5.2 Ubezważnowolnienie częściowe jako system wsparcia zakresowego

Podobnie jak w przypadku ubezważnowolnienia całkowitego, również ubezważnowolnienie częściowe stanowi przejaw koncepcji, jakoby domniemany przez sąd stan zdolności poznawczych mógł determinować zakres zdolności do czynności prawnych osoby niepełnosprawnej umysłowo lub osoby z zaburzeniami psychicznymi. W tym wypadku ograniczenie podmiotowości prawnej jest mniejsze – osoba ubezważnowolniona częściowo zachowuje bowiem zdolność prawną w określonym w k.c. zakresie – jednak w dalszym znacznie ogranicza to takiej osobie możliwości samodzielnego kształtowania swojej sytuacji prawnej. Z tego powodu, a także w związku z przedstawionymi wyżej wadami instytucji ubezważnowolnienia częściowego oraz sprzężonej z nią instytucji kurateli nad osobą ubezważnowolnioną, instytucje te powinny zostać poddane daleko idące rewizji.

Zalecane byłoby odejście od instytucji ubezważnowolnienia częściowego i zamiana jej na system poziomów opieki. System podobny do systemu wsparcia zakresowego jest już obecnie w wielu krajach Europy²³ i pozwala w maksymalnym stopniu zachować proporcjonalność środków wsparcia osób niepełnosprawnych, który to wymóg wynika z art. 12 ust. 4 KPN. System poziomów opieki powinien mieć charakter wyłącznie wspierający – osoba pozostająca pod opieką powinna zachowywać zdolność do czynności prawnych w tak szerokim zakresie, jak tylko jest to możliwe. System wsparcia zakresowego nie powinien być jednak rozumiany jako system zamkniętych w sztywnych ramach instytucji. Wręcz przeciwnie, o zakresie opieki każdorazowo powinien orzekać sąd, w oparciu o okoliczności każdego przypadku. Jednocześnie, sąd powinien poddać szczegółowej analizie nie tylko całokształt, ale również poszczególne rodzaje spraw dotyczących osoby, wobec której miałyby zostać ustanowiona opieka. Pozwoliłoby to zapewnić realizację postanowień art. 12 ust. 4 KPN, nakazujących, by zabezpieczenia środków były proporcjonalne i dostosowane do sytuacji danej osoby. Konkretna osoba niepełnosprawna intelektualnie lub z zaburzeniami psychicznymi może bowiem wykazywać się znacznym stopniem sprawności w sprawach osobistych, ale nie rozmić np. znaczenia pieniądza.

²³ Np. Anglia i Walia, Francja.

Kolejne zmiany powinny dotyczyć sposobu wyboru osoby opiekuna. Obecna regulacja nie uwzględnia w dostatecznym stopniu woli i preferencji osoby ubezwłasnowolnionej oraz faktycznej bliskości tej osoby i jej opiekuna.

Modyfikacji powinny ulec również same przesłanki orzeczenia o ustanowieniu wsparcia zakresowego. Zasadą powinno być, że to sama osoba, której wsparcie miałyby dotyczyć, decyduje o tym, czy go potrzebuje. Ustanowienie wsparcia bez zgody osoby, której miałyby ono dotyczyć, na wniosek innej osoby, powinno być dopuszczalne jedynie przy spełnieniu określonych w ustawie przesłanek.

Dodatkowo, powinny zostać doprecyzowane i ulepszone zasady rozwiązywania konfliktu interesów i uwzględniania zdania osoby, którą obejmuje wsparcie zakresowe.

Wnioski do rekomendacji: Zmiana instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego w system wsparcia zakresowego, przy uwzględnieniu przedstawionych wyżej uwag.

2.6 Rekomendacje prawotwórcze

Analiza stanu regulacji prawnych w obszarze art. 12 KPON wskazała, że zmianom legislacyjnym powinny ulec Konstytucja RP, Kodeks cywilny oraz Kodeks rodzinny i opiekuńczy poprzez zupełną derogację instytucji ubezwłasnowolnienia. W sytuacji faktycznej niemożności zmiany ustawy zasadniczej, należy w aspekcie pragmatycznym, dążąc do jak najszybszego synchronizowania instytucji prawa polskiego z Konwencją, postulować zmianę normatywną przede wszystkim następujących aktów prawnych:

2.6.1 Kodeks cywilny oraz Kodeks rodzinny i opiekuńczy

2.6.1.1 Modyfikacja instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego w instytucję o charakterze *ultima ratio*

(a) Uzasadnienie zmiany

Obecna regulacja instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego prowadzi do dyskryminującego i nieuzasadnionego pozbawiania osób niepełnosprawnych podmiotowości prawnej.

Artykuł 12 KPON wymaga, by wszystkie środki wsparcia osób niepełnosprawnych, do których należy zaliczyć również ubezwłasnowolnienia, muszą być dostosowane i proporcjonalne. Warunek ten nie jest realizowany w przypadku ubezwłasnowolnienia całkowitego w obecnym kształcie. Ustanowienie tej instytucji prowadzi bowiem do całkowitego odebrania danej

osobie zdolności do czynności prawnych. Tak daleko idące środki powinny być wprowadzane jedynie w okolicznościach ekstremalnych, w sytuacji, gdy nie ma żadnej możliwości komunikacji z daną osobą lub gdy zdolności poznawcze danej osoby uległy całkowitemu wyłączeniu. W innych sytuacjach, zgodnie z paradygmatem przyjętym w KPON w zakresie podmiotowości prawnej, tak daleko idące ograniczenie podmiotowości prawnej powinno zostać uznane za nieproporcjonalne.

Wątpliwości budzi również sposób regulacji poszczególnych przesłanek ustanowienia ubezwłasnowolnienia całkowitego. Odwołanie się do przesłanek *choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego czy innego rodzaju zaburzeń psychicznych*, poza pejoratywnym wydźwiękiem i niedostosowaniem do obecnie stosowanej terminologii dwóch pierwszych pojęć, stanowi jawną dyskryminację osób niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie. Nowa regulacja powinna abstrahować od okoliczności stanowiących przejaw niepełnosprawności.

Wadliwa jest również kolejna przesłanka ubezwłasnowolnienia – zdolność do *kierowania swym postępowaniem*. Jest to pojęcie bardzo ogólne i nie pozwala na precyzyjne określenie stanu umysłu danej osoby. Co więcej, w związku z niskim poziomem świadomości wśród prawników, pojęcie to bywa interpretowane w sposób rozszerzający, prowadząc do orzekania o ubezwłasnowolnieniu „na wszelki wypadek”.

W parze ze zmianami w instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego powinna iść znacząca modyfikacja instytucji opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie (zob. uwagi poniżej).

W tym miejscu należy ponownie wskazać, że w środowisku osób niepełnosprawnych dominuje stanowisko, w myśl którego instytucja ubezwłasnowolnienia powinna zostać całkowicie usunięta z porządku prawnego jako dyskryminacyjna i stygmatyzująca. Takie posunięcie wymagałoby jednak zmiany Konstytucji RP, co wiąże się z koniecznością uzyskania większości 2/3 posłów. W związku tym rozwiązania zaproponowane w niniejszym raporcie, wynikające z prawniczej wykładni prawa polskiego i postanowień Konwencji, ograniczają się do zmian na poziomie ustawowym. Są

to jednak zmiany gruntowne i o systemowe, pozwalają na pełną realizację postanowień art. 12 KPON.

(b) **Szczegółowe rekomendacje prawotwórcze**

Charakter *ultima ratio* i nowe przesłanki ubezwłasnowolnienia całkowitego

Zgodnie z nową regulacją, ubezwłasnowolnienie całkowite powinno być orzekane wyłącznie w sytuacji, gdy dana osoba:

- nie jest w stanie podejmować żadnych decyzji w swoich sprawach osobistych lub majątkowych, nawet przy zastosowaniu wszystkich możliwych metod wyjaśniania, stosowanych do jej okoliczności osobistych;
- nie jest w stanie komunikować swoich decyzji, nawet przy podjęciu wszystkich możliwych prób komunikacji alternatywnej, stosownych do jej okoliczności.

Powyższe zasady powinny być obwarowane dodatkowymi gwarancjami:

- ciężar udowodnienia, że zastosowano wszelkie możliwe sposoby wyjaśniania i komunikacji alternatywnej spoczywa na osobie wnioskującej o ubezwłasnowolnienie całkowite;
- ubezwłasnowolnienia całkowite nie powinno móc być ustanowione, jeżeli ten sam cel, który miałyby realizować, może być osiągnięty za pomocą mniej łagodniejszych środków, nawet jeżeli wiązałyby się to z większymi nakładami finansowymi lub społecznymi;
- ustanowienie ubezwłasnowolnienia całkowitego powinno następować wyłącznie w najlepszym interesie ubezwłasnowolnionego; przy ustalaniu, czy ubezwłasnowolnienie następuje w najlepszym interesie osoby ubezwłasnowolnionej należy uwzględnić całokształt jej spraw; ciężar udowodnienia, że zachodzi interes
- obowiązkowy, automatyczny przegląd instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego w trybie wznowienia postępowania sądowego; sąd miałby obowiązek przeprowadzić całe postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie, w szczególności wysłuchać osoby

ubezwłasnowolnionej oraz jej opiekuna, przeprowadzić dowód z biegłych zgodnie z przepisami k.p.c.; sąd wznawiałby postępowanie z urzędu po upływie 2 lat od wydania prawomocnego orzeczenia o ubezwłasnowolnieniu (zob. zmiany w kodeksie postępowania cywilnego).

Przy wprowadzeniu opisanych wyżej zasad do systemu prawnego, instytucja ubezwłasnowolnienia całkowitego stałaby się proporcjonalnym i dostosowanym środkiem wsparcia osób niepełnosprawnych znajdujących w wyjątkowo trudnych sytuacjach, jak śpiączka lub bardzo daleko posunięte zaburzenia psychiczne, uniemożliwiające jakąkolwiek komunikację z otoczeniem. W ten sposób spełnione zostałyby wszystkie wymagania art. 12 ust. 4 KPO.

2.6.1.2 Zmiana instytucji opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie

(a) Uzasadnienie zmiany (wskazanie bariery)

Obecna regulacja opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie nie spełnia wymogów Konwencji w zakresie zapobiegania nadużyciom i konfliktowi interesów. Inne wymogi stawiane instytucjom wsparcia, jakim jest opieka nad ubezwłasnowolnionym całkowicie, nie będą miały bowiem zastosowania. Ubezwłasnowolnienie całkowite zostanie bowiem zarezerwowane dla sytuacji ostatecznych, w których objęta nim osoba nie jest w stanie w żaden sposób podejmować decyzji lub komunikować je innym osobom. W związku z tym wymóg uwzględniania woli i preferencji osoby niepełnosprawnej nie może się rzeczy znaleźć zastosowania w tej sprawie.

Pomimo to, instytucja opieki nad ubezwłasnowolnionym całkowicie wymaga istotnych modyfikacji, przede wszystkim w zakresie:

- wybór osoby opiekuna;
- zapobiegania konfliktowi interesów;
- uwzględniania domniemanej woli osoby ubezwłasnowolnionej.

(b) Szczegółowe rekomendacje

W celu realizacji przedstawionych powyżej wytycznych, należy wprowadzić następujące rozwiązania prawnej:

- oparcie sposobu wyboru opiekuna na domniemanych preferencjach osoby ubezwłasnowolnionej; podstawową wytyczną powinna być faktyczna bliskość relacji między osobą opiekuna, a osobą ubezwłasnowolnioną, przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności;
- wprowadzenie standardu najlepszej interpretacji woli ubezwłasnowolnionego przy podejmowaniu decyzji w jego imieniu przez opiekuna; przed podjęciem każdej decyzji opiekun powinien zastanowić się, jaką decyzję podjąłby ubezwłasnowolniony, gdyby był w stanie to zrobić; w związku z tym opiekun powinien uwzględnić między innymi:
 - decyzje, jakie w podobnych sprawach podejmował ubezwłasnowolniony;
 - na ile prawdopodobne jest, że ubezwłasnowolniony wróci do sprawności wystarczającej na uchylenie ubezwłasnowolnienia, i kiedy mogłoby to nastąpić.
- wypracowanie standardów rozwiązywania konfliktu interesów:
 - w pewien sposób wskazaną wytyczną realizuje wprowadzenie standardu najlepszej interpretacji; nieprzestrzeganie najlepszego standardu przez opiekuna mogłoby być obwarowane sankcją nieważności czynności prawnej; jeżeli opiekun, nie zachowując należytej staranności, nie uwzględnił standardu najlepszej interpretacji, czynność dokonana przez niego jest nieważna, jeżeli narusza interes ubezwłasnowolnionego.
 - rozszerzenie nadzoru sądowego np. poprzez wprowadzenie tzw. skargi rodzinnej (*actio familiae*), która przysługiwałaby innym niż opiekun członkom rodziny lub osobom faktycznie bliskim dla ubezwłasnowolnionego na każdą decyzję podjętą przez opiekuna w ważnej sprawie; jedynym powodem wniesienia skargi nie mogłoby być interes osobisty lub majątkowy wnoszącego;
 - rozszerzenie rozwiązań w zakresie składania rocznego sprawozdania.

2.6.1.3 Zmiana instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego w instytucje wsparcia zakresowego

(a) Uzasadnienie zmiany (wskazanie bariery)

Jak zostało wspomniane powyżej, art. 12 ust. 4 KPON precyzyjnie określa, jakie wymogi powinny spełniać środki pomocy osobom niepełnosprawnym przy korzystaniu przez nie ze zdolności prawnej. Obecne regulacja instytucji ubezwłasnowolnienia częściowego, która powinna zostać zaliczona do przedmiotowych środków, nie spełnia znacznej części z nich.

Przesłanki ustanowienia ubezwłasnowolnienia częściowego są dyskryminujące w sposób do przesłanek ubezwłasnowolnienia całkowitego – odwołują się do tych samych przesłanek (*choroba psychiczna, niedorozwój umysłowy lub inne zaburzenia psychiczne*). W przypadku ubezwłasnowolnienia częściowego przesłanka *zdolności do kierowania swym postępowaniem* została zamieniona na przesłankę *potrzeby pomocy w prowadzeniu spraw* danej osobie. Również ta przesłanka może budzić wątpliwości – to czy pomoc jest potrzebna powinna w pierwszej kolejności oceniać osoba niepełnosprawna, a dopiero gdy ogół okoliczności wskazuje, że pomoc w pewnych kategoriach spraw jest potrzebna – sąd.

Podstawową wadą obecnej regulacji ubezwłasnowolnienia częściowego jest zupełny brak elastyczności, przez co przedmiotowa instytucja nie spełnia wymogów proporcjonalności i dostosowania z art. 12 ust. 4 KPON. Po pierwsze, regulacja nie uwzględnia okoliczności, że osoba niepełnosprawna intelektualnie lub psychicznie może wykazywać różny poziom samodzielności w różnych sferach życia. Po drugie, ubezwłasnowolnienie częściowe często działa w sposób bezwzględny, pozwalając wyłącznie na samodzielne wykonywanie czynności, w zakresie analogicznym jak osoby małoletnie pon. 13 roku życia. Tymczasem osoby niepełnosprawne intelektualnie i psychicznie powinny dysponować możliwością samodzielnego działania jak osoby dorosłe, z prawem do podejmowania ryzyka i popełniania błędów.

Obecna regulacja nie przewiduje ponadto odpowiednich mechanizmów uwzględniania zdania osoby ubezwłasnowolnionej częściowo, w sprawach jej dotyczących, których nie dysponuje zdolnością do czynności prawnych.

Brakuje wystarczających rozwiązań w zakresie rozwiązywania konfliktu interesów. Nie przewidziano również periodycznego, automatycznego przeglądu instytucji ubezwłasnowolnienia.

W konsekwencji należy stwierdzić, że żaden z warunków zabezpieczających, których mowa w art. 12 ust. 4 KPON, nie jest spełniony przez instytucję ubezwłasnowolnienia częściowego w jej obecnym kształcie. Instytucji tej w zasadzie nie da się pogodzić zarówno z wyraźnymi warunkami art. 12 ust. 4, jak i samym paradygmatem leżącym u podstaw Konwencji. W konsekwencji, instytucja ta powinna ulec derogacji, a w jej miejsce należałoby wprowadzić instytucję wsparcia zakresowego, uwzględniającą wszystkie wyżej przedstawione uwagi.

(b) **Szczegółowe rekomendacje prawotwórcze**

W celu dostosowania stanu prawnego, należy zlikwidować instytucję ubezwłasnowolnienia częściowego i stworzyć **system wsparcia zakresowego**. Wsparcie zakresowe byłoby instytucją prawną uwzględniającą wszystkie wymogi art. 12 ust. 4 KPON. Jej podstawowym założeniem jest wydzielanie przez sąd, w oparciu, w pierwszej kolejności o wolę i preferencję danej osoby (zwanej dalej **osobą wspieraną**), w drugiej zaś o wnikliwą analizę wszystkich okoliczności życiowych, sfery w której dysponuje pełną zdolnością do czynności prawnych, oraz sferę, w której jest wspierana przez **opiekuna zakresowego**²⁴. Takie rozwiązanie pomogłoby zapewnić, że nowa instytucja stanowić będzie proporcjonalny i dostosowany środek pomocy osobom niepełnosprawnym w korzystaniu przez nie ze zdolności do czynności prawnych. W tym celu instytucja wsparcia zastępczego powinna zostać oparta na następujących zasadach:

- **ustanowienie wsparcia zastępczego powinno następować, co do zasady, na wniosek osoby fizycznej**; ustanowienie wsparcia zastępczego dla danej sfery spraw lub danej kategorii czynności może nastąpić bez zgody danej osoby wyłącznie wtedy, gdy ze wszystkich okoliczności wynika, że nie jest ona w stanie pojąć istoty czynności

²⁴ Pojęcie *opiekuna zakresowego* jest propozycją Autorów Raportu, podyktowaną zasadą pojęć zastanych oraz wymogiem spójności terminologicznej systemu prawnego. W sytuacji, gdyby środowiska osób niepełnosprawnych nie uznały go za odpowiednie, należy rozważyć zastąpienie tego wyrażenia poprzez wyrażenie *osoby wspierającej* lub *asystent prawny*.

znajdujących w danej sferze jej aktywności życiowych oraz konsekwencji tych czynności;

- **oparcie sposoby wyboru osoby opiekuna zakresowego w pierwszej kolejności na woli i preferencjach osoby niepełnosprawnej, w drugiej zaś na faktycznej bliskości osoby wspieranej oraz opiekuna zakresowego;** rozwiązaniem podstawowym jest wybór osoby opiekuna przez osobę wspieraną, zatwierdzany przez sąd; jeżeli sąd uzna, że wybór osoby wspieranej w sposób rażąco naruszy jej interes osobisty lub majątkowy, opiekun zakresowy będzie wyznaczony w oparciu o faktyczną bliskość z osobą wspieraną;
- wprowadzenie sfer aktywności życiowej oraz kategorii czynności, dla których można ustanowić opiekuna zakresowego; sąd, żądanie danej osoby lub innej osoby uprawnionej, powinien móc ustanowić wsparcie zakresowe dla danej sfery aktywności życiowych – sprawy majątkowe, zawodowe, osobiste; takie rozwiązanie zapewni proporcjonalność i dostosowanie instytucji;
- w każdej sferze życia lub w każdej kategorii czynności, dla której ustanowiono wsparcie zakresowe, zakres podziału uprawnień osoby wspieranej lub opiekuna zakresowego powinien układać się zgodnie z jednym z przedstawionych niżej wzorców:
 - pełna zdolność do czynności prawnych osoby wspieranej wraz z doradztwem osoby opiekuna zakresowego lub z upoważnieniem opiekuna do działania równoległego w danej kategorii spraw (w tej kwestii można rozważyć rozwinięcie instytucji kuratora osoby niepełnosprawnej – zob. ostatni punkt tego rozdziału);
 - ograniczona zdolność do czynności prawnych – osoba wspierana może dokonywać czynności prawnych, przy czym muszą być one zatwierdzane przez opiekuna zakresowego; jeżeli opiekun zakresowy odmawia zatwierdzenia czynności prawnej, osoba wspierana może wystąpić do sądu o wyrażenie zgody na dokonanie czynności;

- brak zdolności do czynności prawnych – wszystkich czynności w danym zakresie dokonuje opiekun; osoba wspierana ma prawo do wyrażenia sprzeciwu, w której to sytuacji sprawę powinien rozstrzygać sąd; w każdej sytuacji opiekun powinien jednak podjąć wszelkie starania, by skonsultować swoją decyzję z osobą wspieraną i przekonać ją do słuszności swojego osądu.
- wprowadzenie mechanizmów zapobiegania konfliktowi interesów; w nowej regulacji pole dla powstania konfliktu interesów będzie ograniczone poprzez następujące gwarancje:
 - opisane wyżej prawo osoby wspieranej do wystąpienia do sądu w sytuacji, gdy opiekun zakresowy odmawia zatwierdzenia czynności prawnej lub gdy osoba wspierana wyraża sprzeciw wobec decyzji opiekuna zakresowego;
 - wzmocnienie obowiązku sprawozdawczego opiekuna zakresowego w stosunku do obecnych obowiązków opiekuna; przy okazji dokonywanego co 2 lata przeglądu wsparcia zakresowego (zob. niżej) sąd powinien zbadać nie tylko zasadność orzeczenia o wsparciu zastępczym, ale również sposób postępowania opiekuna zakresowego.
- wprowadzenie automatycznego przeglądu wsparcia zakresowego; co dwa lata sąd z urzędu wszczywałby postępowanie w sprawie o ustanowienie wsparcia zakresowego; wiązałoby się to z koniecznością wysłuchania osoby wspieranej oraz opiekuna zakresowego oraz przeprowadzenie dowodów z opinii biegłych i innych dowodów podniesionych przez strony; dodatkowo sąd dokonałby sprawdzenie prawidłowości postępowania opiekuna zakresowego.
- uzupełnienie systemu wsparcia zastępczego poprzez rozwinięcie instytucji kurateli osoby niepełnosprawnej, pozwalającej na wspieranie osób niepełnosprawnych bez ograniczania ich podmiotowości prawnej.

2.6.1.4 **Możliwość dokonania czynności prawnej w kontekście wad oświadczeń woli**

(a) **Uzasadnienie zmiany**

Obecny sposób regulacji wady oświadczenia woli w art. 82 k.c. narusza postanowienia art. 82 k.c. Prowadzi bowiem do nieuzasadnionego i nieproporcjonalnego ograniczenia faktycznej możliwości dokonania ważnej czynności prawnej. Przedmiotowa instytucja wymaga modyfikacji szczególnie w zakresie:

- automatyzmu uznania, że zaburzenia psychiczne powodują nieważność czynności prawnej;
- bezwzględności sankcji nieważności.

(b) **Szczegółowe rekomendacje prawotwórcze**

W celu dostosowania obecnych rozwiązań do wymagań wynikających z art. 12 KPON należy przyjąć następujące zmiany:

- wprowadzenie dwuetapowej przesłanki wadliwości oświadczenia woli; dla stwierdzenia, że oświadczenie było wadliwe należałoby udowodnić, że 1) wystąpiły zaburzenia psychiczne 2) zaburzenia wyłączyły rozsądną ocenę sytuacji; punktem wyjścia powinno być przyjęcie, że samo wystąpienie zaburzeń psychicznych nie wpływa na wyłączenie rozsądnej oceny sytuacji; jeżeli jednak oświadczenie woli powoduje skutki rażąco niekorzystne dla osoby je składającej, domniemywa się, że wyłączenie oceny miało miejsce;
- wprowadzenie pogłębionych standardów przy ocenie *wyłącznie rozsądnej oceny sytuacji*; wyłączenie rozsądnej oceny sytuacji powinno mieć miejsce, gdy osoba składające oświadczenie:
 - nie jest w stanie zrozumieć informacji potrzebnych do złożenia oświadczenia;
 - nie jest w stanie zrozumieć okoliczności związanych ze złożeniem oświadczenia;
 - nie jest w stanie zakomunikować swojej decyzji innym osobom w jakikolwiek sposób, również przy użyciu alternatywnych form komunikacji;

- nadanie sankcji charakteru względnego – nieważność czynności powinna zależeć od osoby, która złożyła oświadczenie;
- wprowadzenie dodatkowych elementów ochrony obrotu, poprzez nadanie ograniczonych uprawnień również adresatowi oświadczenia; adresat będzie mógł się powołać na wadliwość czynności, jeżeli działał w dobrej wierze, i jeżeli nie naruszy do dóbr osobistych lub w sposób rażący dóbr majątkowych osoby składającej oświadczenie.

2.6.2 Kodeks postępowania cywilnego

2.6.2.1 Dostosowanie postępowania w sprawie o ubezwłasnowolnienie całkowite

(a) Uzasadnienie zmiany

Obecne przepisy k.p.c. odnoszące się do postępowania w sprawie o ubezwłasnowolnienie wykazują ścisły związek z przepisami materialnymi odnoszącymi się do przedmiotowej instytucji. W związku z tym, pomimo iż zawierają odpowiednie gwarancje nakierowane na ochronę praw osób ubezwłasnowolnionych, wraz z opisaną wyżej reformą instytucji ubezwłasnowolnienia i one muszą zostać zmodyfikowane.

(b) Szczegółowe rekomendacje prawotwórcze

Podstawową zmianą w zakresie postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie jest podział tego postępowania na:

- postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie całkowite oraz
- postępowanie w sprawie o ustanowienie wsparcia zakresowego;

Postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie całkowite

Przedmiotowe postępowanie powinno w znacznej mierze pozostać bez zmian, z następującymi modyfikacjami:

- zakres opinii biegłych powinien obejmować ocenę czy dana osoba:
 - nie jest w stanie podejmować żadnych decyzji w swoich sprawach osobistych lub majątkowych, nawet przy zastosowaniu wszystkich możliwych metod wyjaśniania, stosowanych do jej okoliczności osobistych oraz

- nie jest w stanie komunikować swoich decyzji, nawet przy podjęciu wszystkich możliwych prób komunikacji alternatywnej, stosownych do jej okoliczności;

opinia biegłych nie powinna dotyczyć oceny, czy osoba, której dotyczy wniosek ma zaburzenia psychiczne lub czy jest niepełnosprawna intelektualnie.

- wyłączenie możliwości ustanowienia doradcy tymczasowego;
- wprowadzenie obligatoryjnego przeglądu instytucji ubezwłasnowolnienia przeprowadzanego z urzędu; sąd miałby obowiązek, po upływie 2 lat od uprawomocnienia się postanowienia o ubezwłasnowolnieniu, wznowić z urzędu postępowanie; po wznowieniu, sąd zarządzałby przeprowadzenie wszystkich czynności obowiązkowych w postępowaniu w sprawie o ubezwłasnowolnienie, zwłaszcza wysłuchania osoby ubezwłasnowolnionej (co jednak znacznej części przypadków nie będzie możliwe) oraz przeprowadzenie dowodu z biegłych; wznowione postępowanie kończyłoby się orzeczeniem o podtrzymaniu lub uchyleniu ubezwłasnowolnienia całkowitego.

Postępowanie w sprawie o ustanowienie wsparcia zakresowego

W ramach wdrażania systemu wsparcia zakresowego powinno zostać przewidziane nowe postępowanie nieprocesowe w sprawie o ustanowienie wsparcia zakresowego, opartego na następujących zasadach:

- wszczynane na żądanie osoby domagającej się wsparcia zakresowego, a w sytuacjach określonych na podstawie w/w przepisów prawa materialnego również rodziny lub osób faktycznie bliskich dla tej osoby (partner w niesformalizowanym związku);
- jeżeli wniosek jest złożony przez osobę domagającą się wsparcia – sąd wysłuchuje wnioskodawcy oraz osoby, którą wnioskodawca wskazał jako osobę opiekuna zakresowego; sąd orzeka o ustanowieniu wsparcia kierując się wolą wnioskodawcy, z

uwzględnieniem jego interesu oraz opinii osoby wskazanej jako opiekun zakresowy;

- jeżeli wniosek jest złożony przez rodzinę lub osobę faktycznie bliską, sąd wysłuchuje osoby, której dotyczy wniosek oraz wnioskodawcy oraz zarządza przeprowadzenie dowodu z biegłego psychologa oraz lekarza psychiatrii lub neurologa, na okoliczność, czy osoba, której wniosek dotyczy jest w stanie pojąć istotę czynności dokonywanych w danej kategorii spraw i ich konsekwencji;
- wprowadzenie obligatoryjnego przeglądu wsparcia zakresowego z urzędu, jeżeli postępowanie zostało wszczęte na wniosek innej osoby niż osoba wspierana oraz fakultatywnego, na wniosek osoby wspieranej, jeżeli postępowanie zostało wszczęte przez tę osobę; sąd miałby obowiązek, po upływie 2 lat od uprawomocnienia się postanowienia o ustanowieniu wsparcia zakresowego, wznowić z urzędu (na wniosek) postępowanie; po wznowieniu, sąd zarządzałby przeprowadzenie wszystkich czynności obowiązkowych w postępowaniu w sprawie o ustanowienie wsparcia zakresowego, zwłaszcza wysłuchania osoby; wznowione postępowanie kończyłoby się orzeczeniem o podtrzymaniu lub uchyleniu wsparcia zakresowego; dodatkowo sąd mógłby zażądać dodatkowych wyjaśnień od opiekuna zakresowego, jeżeli sposób wykonywania wsparcia budzi wątpliwości.

2.6.3 Kodeks pracy

2.6.3.1 Dostosowanie rozwiązań z kodeksu pracy do reformy instytucji ubezwłasnowolnienia

(a) Uzasadnienie zmiany

Obecnie, przepisy regulujące kwestie zdolności do występowania w stosunku pracy jako pracownik oraz do nawiązywania stosunku pracy w drodze czynności prawnych odwołują się do wadliwej instytucji ubezwłasnowolnienia. W związku z planowaną reformą tej instytucji, również rozwiązania z Kodeksu pracy wymagają modyfikacji.

(b) **Szczegółowe rekomendacje prawotwórcze**

Podstawową zasadą przy określaniu zdolności do czynności prawnych na potrzeby prawa pracy powinno być prawo każdego dorosłego człowieka do podjęcia zatrudnienia w odpowiedni dla niego sposób. Nowa regulacja powinna opierać na następujących zasadach:

- zdolności do występowania w stosunku pracy nie miałyby osoby ubezwłasnowolnione całkowicie; w nowym systemie ubezwłasnowolnienie byłoby bowiem ograniczone do przypadków ekstremalnych, w których dana osoba nie byłaby w stanie podjąć jakiegokolwiek pracy.
- osoby wspierane mogą bez ograniczeń wstępować w stosunek pracy, chyba, że sąd postanowi inaczej; sąd w postanowieniu o ustanowieniu wsparcia zastępczego może postanowić, że osoba wspierana może zawierać stosunek pracy, przy czym opiekun zakresowy będzie mógł rozwiązać stosunek pracy za zezwoleniem sądy opiekuńczego, jeżeli sprzeciwia się on dobru osoby wspieranej.

3. UWARUNKOWANIA POZAPRAWNE

3.1 Uwarunkowania pozaprawne – uwagi ogólne

Realizacja prawa osób niepełnosprawnych do bycia uznanym za podmioty prawa jest siłą rzeczy związana przede wszystkim z barierami o charakterze prawnym. Pomimo to, istnieją również pewne problemy natury społecznej lub gospodarczej mogące wpłynąć na możliwość praktycznego wdrażania art. 12 KPN w Polsce. Nawet wprowadzenie odpowiedniej regulacji nie gwarantuje jej właściwego stosowania, co może wynikać np. z niskiej świadomości obywateli, zarówno pełnosprawnych jak i niepełnosprawnych, lub urzędników państwowych. Dlatego też odrębnej analizy wymaga płaszczyzna uwarunkowań społeczno-gospodarczych wdrażania KPN w Polsce.

Dane empiryczne i opinie ekspertów pochodzą z debat tematycznych i analiz jakościowych przeprowadzonych w ramach projektu lub z literatury przedmiotu.

3.2 Brak świadomości jako główna bariera realizacji art. 12 KPON

Jak wynika z wypowiedzi ekspertów i badań jakościowych przeprowadzonych w ramach projektu, podstawową barierą rzutującą na skuteczność i sprawność procesu wdrażania art. 12 KPON w Polsce są braki świadomości społecznej, co dotyczy właściwie wielu grup społecznych – urzędników, prawników, lekarzy, osoby pracujące w sektorze usług, wreszcie samych osób niepełnosprawnych u ich opiekunów. Brak te wynikają z mocno zakorzenionego we współczesnym społeczeństwie rozumienia niepełnosprawności, przede wszystkim niepełnosprawności intelektualnej i zaburzeń zdrowia psychicznego. Zgodnie z dominującą opinią, osoba z tego typu niepełnosprawnościami nie jest w stanie sama zajmować się swoimi sprawami i potrzebuje stałego zastępstwa przez osobę pełnosprawną. Konsekwencją takiego paradygmatu jest powszechne ograniczanie osobom niepełnosprawnym intelektualnie lub osobom z zaburzeniami psychicznymi możliwości samodzielnego kierowania swoimi postępowaniem, co znajduje wyraz m.in. w opisanej wyżej instytucji ubezwłasnowolnienia. Tymczasem, jak zostało wskazane w rozdziale 2 niniejszego raportu, jednym celów Konwencji jest zmiana dominującego paradygmatu poprzez przyznanie wszystkim osobom niepełnosprawnym pełnej podmiotowości prawnej i prawa korzystania z niej, w myśl tzw. *paradygmatu wsparcia*. Zgodnie z tym założeniem, osoby niepełnosprawne powinny móc same kierować swoimi sprawami i dysponować w tej kwestii odpowiednimi narzędziami wsparcia ze strony państwa. Jednocześnie, wszelka pomocy otrzymywania ze strony władz publicznych lub np. osób bliskich, nie może zmierzać do zastępowania osoby niepełnosprawnej w tym względzie, lecz raczej wspierać i ułatwiać jej samodzielne funkcjonowanie.

Należy zauważyć, że opisany wyżej stan świadomości społeczeństwa polskiego ma znaczący wpływ na możliwość skutecznego wdrożenia Konwencji. Nawet bowiem wprowadzenie wszystkich zmian prawnych rekomendowanych powyżej nie będzie skuteczne, jeżeli osoby stosujące nowe przepisy nie będą świadome ich funkcji i celu.

3.3 Bariery pozaprawne wynikające z braku świadomości

Analiza uwarunkowań społecznych prowadzi do wniosku, że wspomniane wyżej braki świadomości i obowiązywanie starego paradygmatu mają istotne przełożenie na stopień wdrażania art. 12 KPON. Poniżej przedstawione zostaną poszczególne bariery o charakterze pozaprawnym, wynikające z braku świadomości, oddziałujące na realizację prawa osób niepełnosprawnych.

3.3.1 Rola starego paradygmatu w kształtowaniu całokształtu relacji społecznych

Jak wynika z opinii ekspertów uczestniczących w debatach tematycznych, opisany wyżej obecnie obowiązujący paradygmat, w myśl którego osoby niepełnosprawne intelektualnie oraz osoby z zaburzeniami psychicznymi nie są w stanie same kierować swoim postępowaniem, ma ogromny wpływ na całokształt stosunków społecznych. Osoby ze wspomnianymi rodzajami niepełnosprawności są wyłączone od decydowania o swoich i sprawach i zastępowane, najczęściej przez rodzinę lub bliskich. Dominuje przekonanie, że najlepszym rozwiązaniem dla osoby niepełnosprawnej lub z zaburzeniami psychicznymi jest jej ubezwłasnowolnienie. Często dochodzi do instytucjonalizacji takich osób, chociaż byłyby w stanie z powodzeniem funkcjonować w społeczeństwie.

Stary paradygmat jest powszechny wśród wszystkich grup społecznych i oddziałuje na wszystkie sfery życia osoby niepełnosprawnej. Dalsze rozważania przedstawiają, jakie przełożenie na sytuacje osób niepełnosprawnych, mają obowiązujące paradygmaty oraz braki w świadomości poszczególnych grup społecznych i zawodowych.

3.3.2 Brak świadomości: ubezwłasnowolnienie jako podstawowa forma pomocy osobom niepełnosprawnym

W świadomości społecznej dominuje przekonanie, że ubezwłasnowolnienie stanowi optymalny i podstawowy środek pomocy osobom niepełnosprawnym intelektualnie lub osobom z zaburzeniami psychicznymi. Prowadzi to do nadużywania instytucji ubezwłasnowolnienia zarówno przez samych sędziów, jak również przez rodziny osób niepełnosprawnych.

Jak wskazali eksperci, przy orzekaniu przez sąd o ubezwłasnowolnieniu dominuje automatyzm i bezrefleksyjność. Bardzo łatwo jest złożyć wniosek o ubezwłasnowolnienie, przeprowadzić proces i doprowadzić do odebrania osobie niepełnosprawnej zdolności do czynności prawnych. Eksperci na debacie tematycznej podkreślali, że instytucja ubezwłasnowolnienia jest stosowana przez sądy jako droga na skróty – skoro istnieje taki przepis, który jest sprawdzonym sposobem postępowania, to sędzia to zastosuje. Większość postępowań w sprawie o ubezwłasnowolnienie jest też prowadzona niedbale. Częściej orzeka się o ubezwłasnowolnieniu całkowitym niż częściowym, mimo że przesłanki wskazywałyby na orzeczenie częściowego.

Do ubezwłasnowolnienia są zachęcane osoby zajmujące się osobami niepełnosprawnymi także w zakładach opieki zdrowotnej, gdyż to znacznie „ułatwia pracę” pracownikom tych placówek. Także wśród decydentów politycznych przeważa świadomość, że ubezwłasnowolnienie jest najlepszą formą rozwiązania problemów osób niepełnosprawnych.

Na problem braku świadomości środowiska prawniczego zwróciła uwagę jedna ekspertek wskazując na „wydanie przez Sąd Najwyższy uchwały z dnia 26 lutego 2015 r., w której Sąd Najwyższy potwierdził, że osoba z niepełnosprawnością psychiczną lub intelektualną, o ile posiada zdolność procesową, jest uprawniona do działania w postępowaniu, jako strona (uczestnik), w tym do udzielenia pełnomocnictwa procesowego. Sąd Najwyższy zdecydował się wydać taką opinię mimo jasnych przepisów obecnie obowiązującego prawa w celach edukacyjnych gdyż sądy wciąż nierzadko kierują się bardzo silnym stereotypem niezdolności do funkcjonowania społecznego osób z zaburzeniami psychicznymi”.

Co więcej, również w samym postępowaniu w przedmiocie ubezwłasnowolnienia osoby niepełnosprawnej, często pomijane jest jej zdanie. Ekspertki wskazali na sytuacje, w których sąd decydował się na ubezwłasnowolnienie osoby w związku z okolicznością, że odmawia ona poddania się leczeniu. Odmowa leczenia jest *a priori* traktowana jako objaw choroby, nawet w sytuacji gdy osoba nie zgadza się na leczenie w związku z poprawą stanu zdrowia.

Jak widać z przytoczonych wypowiedzi ekspertów, stan świadomości pracowników wymiaru sprawiedliwości, w tym sędziów, oraz rodzin osób niepełnosprawnych wpływa na utrwalanie pozycji ubezwłasnowolnienia jako podstawowego środka pomocy osobom niepełnosprawnym w kwestiach prawnych.

3.3.3 Brak świadomości: utrwalanie systemu pomocy zastępczej

Brak świadomości wpływa również na utrwalanie zastępczych form pomocy osobom niepełnosprawnym, takich jak opieki i kuratela w obecnym kształcie.

Zdaniem ekspertów, w podejściu różnych środowisk, w tym lekarzy, prawników, ale również samych rodzin osób niepełnosprawnych dominuje paternalistyczne przekonanie, jakoby osoby niepełnosprawne powinny być zastępowane przez pełnosprawnych opiekunów w każdej decyzji ich dotyczącej. Jest to element opisywanej przez ekspertów *kultury chronienia*, będącej przeciwieństwem samorealizacji osoby niepełnosprawnej. Zdaniem ekspertów, nie uwzględnia się, że osoba niepełnosprawna mogłaby też chcieć podjąć ryzyko, sama decydować o podjęciu zobowiązań. Występuje również tendencja do pozbawiania osób

niepełnosprawnych prawa do popełniania błędów, co ma istotne przełożenie na ich pewność siebie i zdolności społeczne.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są zróżnicowane. Czasem dla osób, które są opiekunami osoby ubezwłasnowolnionej, status opiekuna daje poczucie bezpieczeństwa przy choćby załatwianiu spraw z pomocą społeczną. Ekspertka podawała, że gdy zbliża się 17 rok OzN, rodzice „kierowani są przez instytucje, przez znajomych, przez służby pomocy społecznej do sądu okręgowego po to, żeby ubezwłasnowolnić osobę dla bezpieczeństwa i tak na wszelki wypadek uważając, że podejmowanie przez taką osobę czynności prawnej będzie później albo niemożliwe albo bardzo utrudnione”, co w istocie ma potem miejsce – urzędnicy traktują osoby niepełnosprawne intelektualnie jako osoby niewiarygodne i nie chcą dawać jej szansy podejmowania czynności prawnych.

Niska świadomość społeczna dotyczy również samych opiekunów, co w znaczący sposób wpływa również na sposób sprawowanie opieki. Ekspertki podnieśli, że nie zapewnia się skutecznego nadzoru sytuacji osób ubezwłasnowolnionych pod kątem przestrzegania ich praw. Trudno bowiem uznać, że dwa sprawozdania w roku składane przez opiekuna do sądu i jedna wizyta kuratora stanowi w tym względzie jakąkolwiek gwarancję. W praktyce często ograniczają się one do wywiadu z opiekunem i pobieżnej oceny warunków życia, nie obejmując przy tym zwykle rozmowy z osobą ubezwłasnowolnioną.

Brak świadomości – przede wszystkim po stronie sędziów – wpływa również na błędne stosowanie instytucji kurateli. W polskim prawie, obok kuratora ubezwłasnowolnionego częściowo, który zastępuje osobę ubezwłasnowolnioną w określonych kategoriach spraw, występuje również instytucja kuratora osoby niepełnosprawnej. Ten ostatni może być powołana przez sąd rodzinny wtedy, gdy osoba potrzebuje pomocy do prowadzenia spraw. Taki kurator nie powoduje pozbawienia zdolności do czynności prawnych, jest taką jej osobą wspierającą, jednak orzecznictwo sądów wskazuje, że taki kurator może być powołany na przykład dla osoby z fizyczną niepełnosprawnością, jeżeli trzeba odebrać jej korespondencję czy załatwić sprawy rentowe. Jeśli jest to osoba z intelektualną niepełnosprawnością, ewentualnie z chorobą psychiczną to automatycznie powinien być skierowany wniosek o ubezwłasnowolnienie takiej osoby, nie rozważa się w jej przypadku powołania kuratora. W praktyce wniosek o przydzielenie kuratora (bez ubezwłasnowolnienia) w przypadku osoby z niepełnosprawnością intelektualną kończy się wszczęciem procedury o ubezwłasnowolnienie.

Jak wynika z analizy przeprowadzonej w tym i poprzednim rozdziale, dominujące w świadomości społecznej uprzedzenia wobec osób niepełnosprawnych mają zasadniczy wpływ na utrwalanie dyskryminacyjnych instytucji prawnych – ubezwłasnowolnienie, opieka, kuratela – jako podstawowych środków wsparcia osób niepełnosprawnych. Skutkiem takiej tendencji jest stopniowe pozbawianie osób niepełnosprawnych intelektualnie oraz osób z zaburzeniami psychicznymi szansy na osiągnięcie samodzielności w sferze prawnej, a w konsekwencji również w wielu innych aspektach życia.

3.3.4 Brak świadomości: utrudniony dostęp do usług

Należy wskazać, że brak świadomości występuje również wśród przedstawicieli profesji innych niż sędziowska.

Wśród uwag wymienionych na debacie pojawiła się ogólna dotycząca stosunku środowiska do osób niepełnosprawnych. Jeden z ekspertów podniósł, że „jest taka niepisana praktyka wśród sędziów, wśród pracowników banków, innych instytucji, urzędów, że osoba niewidoma przechodząc z przewodnikiem jest pomijana i czuje się bardzo często lekceważona w załatwianiu swojej własnej sprawy”. Prowadzi to czasem do tego, że „w bankach zmusza się osoby całkowicie niewidome, żeby ustanawiały notarialnie pełnomocnika, który w ich imieniu będzie załatwiał wszystkie czynności związane z prowadzeniem tych spraw”. Instytucje bankowe często boją się zawierać z niepełnosprawnymi umowy, szczególnie z osobami niewidomymi i ogranicza się tutaj prawa tych osób poprzez wymóg licznych dodatkowych zgód, zasięgnięcia opinii nawet w centralach tych instytucji, które często są podejmowane przez osoby nie posiadające elementarnej wiedzy na temat funkcjonowania osób z niepełnosprawnością.

Także wśród personelu medycznego są duże problemy z lekceważeniem osób niepełnosprawnych. Gdy osoba niewidoma wchodzi do gabinetu lekarskiego ze swoim przewodnikiem, lekarz rozmawia o stanie zdrowia osób niepełnosprawnych z tym przewodnikiem.

Powyższe dotyczy to również dostępu do rynku pracy i wizytami u lekarza medycyny pracy – lekarze bezwiednie uznają, że osoba niepełnosprawna musi pracować w warunkach chronionych, kiedy czasem wystarczy jej przystosowane stanowisko.

3.3.5 Brak świadomości: ograniczanie osób niepełnosprawnych szansy na osiągnięcie samodzielności

Wszystkie powyższe bariery wpływają w negatywny sposób na budowanie samodzielności osób niepełnosprawnych i pozbawiają ich możliwości nauczenia się kierowania się swoimi sprawami.

Instytucja ubezwłasnowolnienia w znaczący sposób wpływa na świadomość prawną osób niepełnosprawnych. Wraz z długością trwania ubezwłasnowolnienia, świadomość prawną spada, a wraz z nią zdolności osoby niepełnosprawnej do funkcjonowania w społeczeństwie. Osoba ubezwłasnowolniona, zastępowana we wszystkich sprawach przez opiekuna lub kuratora, traci poczucie odpowiedzialności za swoje działania i staje się całkowicie zależna od swojego przedstawiciela.

Należy zwrócić uwagę, że „wyręczanie” osób niepełnosprawnych intelektualnie lub osób z zaburzeniami psychicznymi zaczyna się od ich najmłodszych lat. Rodzina wyłącza niepełnosprawne dzieci od współdecydowania o ich sprawach, a gdy zbliżają się do osiągnięcia pełnoletniości występują z wnioskiem o ubezwłasnowolnienie. Traktowani w ten sposób młodzi ludzie nie są w stanie nauczyć się samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie, co utrwała obraz osób niepełnosprawnych jako niezdolnych do samodzielnego kierowania swoimi sprawami.

3.4 Uwarunkowania pozaprawne realizacji prawa osób niepełnosprawnych do uznania ich podmiotowości prawnej

Analiza otoczenia społeczno-gospodarczego w obszarze życia społecznego regulowanego art. 12 KRON wskazała, że ewentualne zmiany powinny objąć następujące obszary:

- a) podnoszenie świadomości pracowników wymiaru sprawiedliwości w przedmiocie skuteczności instytucji ubezwłasnowolnienia, opieki i kurateli jako środka pomocy osobom niepełnosprawnym, wraz ze wskazaniem na alternatywne formy pomocy oraz potencjalne (na dalszym etapie projektu – ostatnio wprowadzone) zmiany prawne.
- b) podnoszenia świadomości rodzin osób niepełnosprawnych, czyli potencjalnych opiekunów, kuratorów;
- c) podnoszenie świadomości przedstawicieli innych profesji, świadczących usługi z zakresu m.in. ubezpieczeń, w tym społecznych, bankowości, usług prawnych oraz usług pożyczkowych, jak również przedstawicieli zawodów medycznych. ZBIÓR PRAKTYK

3.5 Rekomendowane zmiany

3.5.1 Podnoszenie świadomości pracowników wymiaru sprawiedliwości

- (a) **Wprowadzenie obowiązkowych szkoleń dla sędziów**

(i) Analiza sytuacji i wskazanie kierunków zmian

Jak zostało wskazane powyżej, wśród sędziów w dalszym ciągu obowiązuje przekonanie, że osoby niepełnosprawne nie są w stanie samodzielnie kierować swoim postępowaniem. W związku z tym dochodzi do orzekania o ubezwłasnowolnieniu w sposób automatyczny i bezrefleksyjny. Niska świadomość sędziów przekłada się również na sposób prowadzenia nadzoru nad działalnością opiekuna lub kuratora osoby ubezwłasnowolnionej, który często ogranicza się do „zaklepywania” rocznych sprawozdań bez konsultacji z osobami ubezwłasnowolnionymi.

(ii) Rekomendowane zmiany

W celu podniesienia świadomości sędziów należy wprowadzić system szkoleń obejmujących wszystkie etapy edukacji prawniczej – studia na uniwersytecie, aplikacja sędziowska – oraz dalszą edukację zawodową sędziów. Przedmiotem szkoleń byłyby zagadnienia z zakresu prawa, psychologii oraz medycyny, a ich celem wskazanie na konieczność pozostawiania osobom niepełnosprawnym intelektualnie lub osobom z zaburzeniami psychicznymi maksymalnie szerokiego zakresu zdolności do czynności prawnych. Szkolenia powinny objąć w szczególności takie zagadnienia jak np.:

- prawo do podmiotowości osób niepełnosprawnych w Konwencji
- analiza psychologiczna i medyczna niepełnosprawności intelektualnej oraz zaburzeń psychicznych w kontekście zdolności do kierowania swoim postępowaniem;
- instrumenty prawne w polskim systemie prawnym służące wsparciu prawnemu osób niepełnosprawnych – jak je stosować by w możliwie najmniejszym stopniu ingerować w podmiotowość osób niepełnosprawnych;
- w sytuacji wprowadzenia rekomendowanych wyżej rozwiązań prawnych – te rozwiązania;

- zasady komunikacji alternatywnej z osobami niepełnosprawnymi.

3.5.2 Podnoszenie świadomości osób niepełnosprawnych i ich rodzin

(a) Obowiązek szkoleń dla osób niepełnosprawnych i ich rodzin

(i) Analiza sytuacji i wskazanie kierunków zmian

Jak pokazuje analiza empiryczna przedstawiona powyżej, źródłem barier we wdrażaniu art. 12 KPON jest również niski poziom świadomości u osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Osoby niepełnosprawne w wielu przypadkach trzymane są „pod kloszem” od najmłodszych lat. Powszechne jest występowanie o ubezwłasnowolnienie w sytuacji wystąpienia jakichkolwiek objawów niepełnosprawności intelektualnej lub zaburzeń psychicznych, nawet jeżeli osoba zachowuje zdolność do kierowania swoim postępowaniem. Tymczasem możliwość przyzwyczajania się do podejmowania ryzyka i wypełniania zobowiązań w wieku dziecięcym i młodzieńczym decyduje o zdolności osób niepełnosprawnych do samodzielnego funkcjonowania w społeczeństwie. Jest to możliwe tylko w sytuacji, gdy osoby niepełnosprawne oraz ich najbliższe otoczenie jest odpowiednio doinformowane i świadome specyfiki niepełnosprawności oraz sposobów działania pozwalających na zwiększenie aktywności osoby niepełnosprawnej.

(ii) Rekomendowane zmiany

W celu poprawy stanu świadomości osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz eliminacji praktyki traktowania ubezwłasnowolnienia jako podstawowego środka pomocy osobom niepełnosprawnym należy rozważyć wprowadzenie systemu szkoleń. Szkolenia te powinny objąć wyżej wskazane kategorie osób, przy czym dotyczyć przede wszystkim sytuacji, w której rodzina osoby niepełnosprawnej rozważa ubezwłasnowolnienie lub, w sytuacji uwzględnienia w/w zmian prawnych, systemu wsparcia zakresowego. W sytuacji, gdy ktoś z rodziny składa wniosek o ustanowienia tego typu środka, on i osoba niepełnosprawna, której wniosek dotyczy, powinny odbyć

obowiązkowe szkolenie, w zakresie wskazanym poniżej. Szkolenie to byłoby dostępne również dla wszystkich innych osób niepełnosprawnych i ich rodzin. Szkolenia odbywałyby się w specjalnie przygotowanych do tego ośrodkach. Przedmiot szkoleń powinien być zbliżony do tego opisanego w przypadku szkoleń dla sędziów, z tym że nacisk powinien być położony w większym stopniu na relacje elementy psychologiczne i medyczne, choć z zachowaniem elementów prawnych z nieco uproszczonym zakresem.

Innym rozwiązaniem jest podejmowanie przez władze publiczne akcji społecznych akcentujących podmiotowość osób niepełnosprawnych i bariery dla jej pełnej realizacji. Akcje mogłyby przyjmować formę filmów, audycji, billboardów etc.

3.5.3 Podnoszenie świadomości osób świadczących usługi w różnych dziedzinach

(a) Szkolenia osób świadczących usługi w różnych dziedzinach

(i) Analiza sytuacji i wskazanie kierunków zmian

Jak zostało wskazane powyżej, osoby niepełnosprawne doświadczają uprzedzeń również przy korzystaniu z usług w różnych dziedzinach o charakterze finansowym i prawnym, takich jak bankowość, ubezpieczenia, opieka zdrowotna. Uprzedzenia te wynikają z powszechnie panującego przekonania, że osoby niepełnosprawne intelektualnie oraz osoby z zaburzeniami psychicznymi nie są w stanie kierować swoim postępowaniem i potrzebują stałego zastępstwa we wszystkich sferach życia. Stąd też wynika niechęć np. banków do udzielania osobom niepełnosprawnym intelektualnie kredytów, czy tendencja lekarzy do konsultowania się z przewodnikiem niewidomego pacjenta niż z samym pacjentem.

(ii) Rekomendacje

W celu zmiany świadomości należy wprowadzić system obowiązkowych szkoleń dla przedstawicieli różnych zawodów świadczących usługi finansowe i prawne. Szkolenia mogłyby być organizowane przez państwa, a ich koszt byłby pokrywany z funduszy

utworzonego ze składek wpłaconych przez pracodawców z w/w dziedzin. Przedmiot szkoleń powinien być zbliżony do tego w przypadku szkoleń sędziów, jednak z uwzględnieniem danej dziedziny.

Innym rozwiązaniem mogłoby być stworzenie, w ramach samoregulacji różnych branż lub działalności organizacji pozarządowych, Kodeksu Dobrych Praktyk wobec Osób Niepełnosprawnych, który zawierałby zestaw rozwiązań nakierowanych na zwiększenie jakości i dostępności usług dla osób niepełnosprawnych.

4. PODSUMOWANIE

Analiza uwarunkowań prawnych i pozaprawnych wskazała na istnienie licznych barier we wdrażaniu art. 12 KPN. Poniżej przedstawione zostało zbiorcze zestawienie wszystkich zidentyfikowanych barier, zarówno natury prawnej, jak i poza prawnej.

4.1 Uwarunkowania prawne

L.p.	Akt prawny	Bariera	Rekomendacja
1.	Kodeks cywilny (art. 12 i n. k.c.).	Wadliwe przesłanki ustanowienia ubezwłasnowolnienia całkowitego i częściowego, pozwalające na dyskryminację i nieuzasadnione pozbawianie osób niepełnosprawnych umysłowo i psychicznie zdolności do czynności prawnych	Nadanie instytucji ubezwłasnowolnienia charakteru środka <i>ultima ratio</i> oraz przekształcenie ubezwłasnowolnienia częściowego w system wsparcia zakresowego

2.	Kodeks rodzinny i opiekuńczy	Wadliwe określenie zasad prowadzenia opieki i kurateli, poprzez niedostateczne uwzględnienia woli i preferencji osoby ubezwłasnowolnionej oraz nieuwzględnienie odpowiednich narzędzi rozwiązywania konfliktu interesów	Zmiany dostosowawcze w instytucji opieki oraz likwidacja instytucji kurateli nad osobą ubezwłasnowolnioną częściową i wprowadzenie instytucji wsparcia zakresowego wraz z opiekunem zakresowym, uwzględniającej wolę i preferencję osoby wspieranej oraz inne wymogi art. 12 ust. 4 KPN
3.	Kodeks cywilny (art. 82 k.c.)	Określenie przesłanek nieważności czynności prawnych w sposób pozwalający na automatyczne ograniczenie zdolności do dokonywania czynności prawnych w oparciu jedynie o okoliczność wystąpienia zaburzeń psychicznych Brak możliwości konwalidacji czynności prawnych	Wprowadzenie zmian wprowadzających dwuetapowe przesłanki stwierdzenia nieważności czynności prawnej (wystąpienie zaburzeń psychicznych i wynikający z nich brak zdolności poznawczych), z doprecyzowaniem drugiej z okoliczności Wprowadzenie sankcji nieważności względnej oraz dodatkowej ochrony osób kontraktujących z osobą niepełnosprawną
4.	Kodeks pracy	Odwołanie się, w przepisach dotyczących zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, do wadliwych przepisów o ubezwłasnowolnieniu	Dostosowanie przepisów k.p. do zmian w instytucji ubezwłasnowolnienia, przy uwzględnieniu zasad maksymalnej ochrony samodzielności osoby niepełnosprawnych
5.	Kodeks postępowania cywilnego	Obecna regulacja, choć zawiera wszystkie konieczne gwarancje procesowe, jest tak ściśle związane z wadliwymi przepisami materialnymi o ubezwłasnowolnieniu, że muszą ulec modyfikacji wraz z reformą przedmiotowej	Podział postępowania w sprawie o ubezwłasnowolnienie na postępowania o ubezwłasnowolnienie całkowite i postępowania o ustanowienie wsparcia zakresowego oraz wprowadzenie do nowych postępowań wszystkich zabezpieczeń, o których mowa w art. 12 ust. 4 KPN

		instytucji	
--	--	------------	--

4.2 Uwarunkowania pozaprawne

L.p	Bariera	Rekomendacja
1.	Niska świadomość pracowników wymiary sprawiedliwości i paternalizm prowadzi do nadużywania instytucji ubezwłasnowolnienia, słabej kontroli opiekunów oraz niewykorzystywania instytucji lepiej dostosowanych do potrzeb osób niepełnosprawnych intelektualnie lub psychicznie	Wprowadzenie obowiązkowych szkoleń dla sędziów w zakresie prawa osób niepełnosprawnych do podmiotowości prawnej, sposobów jego realizacji w prawie krajowym, specyfiki różnych rodzajów niepełnosprawności intelektualnej i psychicznej oraz sposobów komunikacji alternatywnej
2.	Niska świadomość osób niepełnosprawnych i ich rodzin oraz paternalizm prowadzą do nadużywania instytucji ubezwłasnowolnienia i do ograniczania samodzielności osób niepełnosprawnych i zaniku ich świadomości prawnej	Wprowadzenie obowiązkowych szkoleń o zakresie zbliżonych do zakresu w/w szkoleń dla sędziów dla rodzin osób, wobec których wniesiono wnioski o ubezwłasnowolnienie oraz dobrowolnie dla wszystkich osób niepełnosprawnych i ich rodzin Prowadzenie uwrażliwiających akcji społecznych
3.	Niski poziom świadomości wśród przedstawicieli różnych profesji świadczących usługi z zakresu prawa i finansów prowadzi do uprzedzeń i przekonanie, jakoby osoby niepełnosprawne intelektualnie i psychicznie nie byłyby odpowiedzialnymi i świadomymi klientami, co prowadzi do ich lekceważenia	Wprowadzenie systemu szkoleń dla pracowników z branży prawnej i finansowej o przedmiocie zbliżonym do szkoleń sędziowskich, których koszt byłby pokrywany np. z funduszy ze składek pracodawców