



Warszawa, 15-03-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

IV.071.3.2022.MK

**Pan Marcin Romanowski
podsekretarz stanu
w Ministerstwie Sprawiedliwości
ePUAP**

Szanowny Panie Ministrze!

W odpowiedzi na pismo Pana Ministra z 4 marca 2022 r. (DSF-XIV.0310.25.2022), zawierające prośbę o informację na temat działań podejmowanych przez Rzecznika dotyczących elementu „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030” (M.P., poz. 218), pod nazwą: „Zastąpienie instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji”, uprzejmie informuję, że Rzecznik Praw Obywatelskich od lat występuje w sprawie zniesienia instytucji ubezwłasnowolnienia i zastąpienia jej systemem wspieranego podejmowania decyzji. Ponadto Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje działania w sferach związanych z ubezwłasnowolnieniem oraz prawami osób z niepełnosprawnościami.

Prawa wyborcze osób ubezwłasnowolnionych

W 2021 roku Rzecznik Praw Obywatelskich podjął kwestię koniecznych zmian w prawie wyborczym, związanych z najnowszymi standardami ochrony praw osób z niepełnosprawnościami, kwalifikowanymi w obecnym stanie prawa polskiego do ubezwłasnowolnienia całkowitego lub częściowego. Obowiązujące przepisy dotyczące

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

ubezwłasnowolnienia przewidują całkowite pozbawienie zarówno czynnego, jak i biernego prawa wyborczego osób ubezwłasnowolnionych. Taki stan prawny jest niezgodny z wymogami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego, w tym z Europejską Konwencją Praw Człowieka oraz prawem Unii Europejskiej. 28 maja i 8 listopada 2021 r. Rzecznik przedstawił dwie opinie dotyczące tego problemu w trakcie prac Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (druk senacki nr 490). Postępowanie to zostało zainicjowane przez Komisję na podstawie petycji Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, wskazującej na precedensową sprawę sądową, w której Sąd Rejonowy w Nowym Sączu (postanowienie z 19 kwietnia 2019 r., sygn. akt I Ns 376/19) uwzględnił zażalenie na pominięcie w rejestrze wyborców osoby ubezwłasnowolnionej.

Przytoczone powyżej postępowanie ustawodawcze, podobnie jak i wskazana sprawa sądowa, dotyczą sytuacji osób ubezwłasnowolnionych na gruncie prawa wyborczego w zakresie wyborów do Parlamentu Europejskiego. Jak wskazano jednak w opinii Rzecznika, istnieje potrzeba bardziej całościowego podejścia do problemu praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych, w tym poprzez zmianę art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym osoby ubezwłasnowolnione prawomocnym orzeczeniem sądowym są pozbawione prawa udziału w wyborach oraz prawa udziału w referendum. Konstytucja nie wskazuje jednocześnie materialnoprawnych przesłanek ubezwłasnowolnienia, pozostawiając tę kwestię do regulacji na poziomie ustawodawstwa zwykłego. Kwestia pozbawiania praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych budzi poważne, w pełni uzasadnione wątpliwości w doktrynie prawa oraz wśród organizacji społecznych. Należy podkreślić dodatkowo, że sytuacja ta dotyczy znacznej grupy obywateli. Według szacunków w Polsce jest obecnie ponad 100 tysięcy osób ubezwłasnowolnionych i taka liczba osób pozbawiona jest praw wyborczych. Rzecznik Praw Obywatelskich przypomniał, że Konwencja ONZ o prawach osób niepełnosprawnych z 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 ze zm.) stanowi, iż jej strony zobowiązują się „zapewnić osobom niepełnosprawnym możliwość pełnego i efektywnego uczestnictwa w życiu publicznym i politycznym, na

równych zasadach z innymi obywatelami, bezpośrednio lub przez dowolnie wybranych przedstawicieli, włączając w to prawo i możliwość korzystania z czynnego i biernego prawa wyborczego” (art. 29). Podobne rekomendacje wypływają z raportów i opracowań Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Szczególnie istotne w zakresie ogólnym, na co wskazał Rzecznik, są wymogi prawne określone na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w którym podkreśla się, że procedura przewidująca arbitralne, automatyczne pozbawienie wszystkich osób ubezwłasnowolnionych prawa głosowania jest niezgodna z art. 3 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Choć co do zasady ograniczenie praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych może być uznane za uzasadnione „chęcią zapewnienia, aby jedynie osoby zdolne do podjęcia świadomej decyzji i zdolne do oceny konsekwencji tej decyzji uczestniczyły w życiu publicznym”, niezróżnicowane odbieranie praw wyborczych, bez przeprowadzenia indywidualizowanej sądowej oceny, wykracza poza margines swobodnej oceny prawodawcy jako niezapewniające odpowiedniej realizacji zasad sprawiedliwości proceduralnej (m.in. prawa do wysłuchania osoby objętej ochroną, czy prawa do odwołania (zob. wyrok ETPCz z 20 maja 2010 r. w sprawie Alajos Kiss p. Węgrom, nr skargi 38832/06; wyrok ETPCz z 6 października 2005 r. w sprawie Hirst p. Zjednoczonemu Królestwu, nr skargi 74025/01)). Takie automatyczne pozbawienie praw wyborczych wszystkich osób ubezwłasnowolnionych stanowi zdaniem Trybunału środek o charakterze dyskryminacyjnym jako oparty na myśleniu stereotypowym (zob. wyrok z 27 marca 2008 r. Chtoukatourov p. Rosji, nr skargi 44009/05, pkt 95). Jeszcze wyższy standard ochrony praw osób z niepełnosprawnością psychospołeczną lub intelektualną przewiduje przytoczona powyżej Konwencja ONZ. Można w tym kontekście przywołać orzeczenie Komitetu Praw Osób Niepełnosprawnych z 9 września 2013 roku, w sprawie Zsolt Bujdosó i inni p. Węgrom, w którym wyraźnie wskazano, że „pozbawienie czynnego prawa wyborczego z uwagi na postrzeganą lub rzeczywistą niepełnosprawność psychospołeczną lub intelektualną, w tym jego ograniczenie na podstawie indywidualnej ceny, stanowi dyskryminację ze względu na niepełnosprawność w rozumieniu art. 2 Konwencji”.

Co bardzo istotne, wskazane standardy nie mają znaczenia jedynie ogólnego, ale stanowią podstawę do rekomendacji kierowanych przez odpowiednie organizacje międzynarodowe wprost w odniesieniu do Polski. Rekomendacje zniesienia w prawie polskim wykluczenia praw wyborczych w przypadku osób ubezwłasnowolnionych zostały sformułowane m.in. przez Komitet ONZ w wydanych 29 października 2018 r. uwagach kończących dotyczących wstępnego sprawozdania Polski o wdrażaniu postanowień Konwencji (CRPD/C/POL/CO/1). W punkcie 52 Komitet zalecił wyraźnie, w odniesieniu m.in. do treści art. 62 ust. 2 Konstytucji RP, aby Polska „uchyliła wszystkie przepisy pozbawiające osoby z niepełnosprawnością psychospołeczną lub intelektualną oraz osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych prawa głosowania i wszelkich innych praw politycznych”.

Na problematykę udziału osób ubezwłasnowolnionych w wyborach w Polsce, w swoich raportach oceniających przebieg wyborów parlamentarnych zwraca także uwagę Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR) Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). W raporcie dotyczącym wyborów do Sejmu RP i do Senatu RP przeprowadzonych 9 października 2011 r. podkreślono, że „w obecnych ramach prawnych zarówno osoby częściowo, jak i całkowicie ubezwłasnowolnione, są pozbawiane praw wyborczych, co jest sprzeczne z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również międzynarodową dobrą praktyką”. W raporcie sformułowano następujące zalecenie: „Można by rozważyć zmianę ograniczenia czynnego prawa wyborczego osób z niepełnosprawnością umysłową i pozbawiania praw wyborczych osób częściowo ubezwłasnowolnionych [...]”. Najnowsze dwa sprawozdania końcowe ODIHR wskazują wyraźnie na pilną potrzebę zmiany polskiego prawa w kwestii praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych. W sprawozdaniu końcowym z misji obserwacji wyborów parlamentarnych zorganizowanych 13 października 2019 r. zwrócono uwagę na fakt, że „pomimo obowiązujących w tym zakresie norm międzynarodowych, wcześniejszych rekomendacji ODIHR oraz powtarzającej się krytyki ze strony organizacji międzynarodowych”, „osoby ubezwłasnowolnione nadal są pozbawione praw wyborczych”, a także „zabrania się [im] ponadto tworzenia lub przystępowania do

stowarzyszeń oraz organizowania zgromadzeń”. Podkreślono przy tym wyraźnie, że „należy znieść wszelkie ograniczenia praw wyborczych osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychospołeczną”. Podobnie, w najnowszym sprawozdaniu dotyczącym wyborów prezydenckich zorganizowanych 28 czerwca i 12 lipca 2020 r. wezwano do wdrożenia „szeregu poprzednich zaleceń ODIHR w sprawie poprawy ram prawnych, które pozostają bez odpowiedzi, [dotyczących] m.in. [...] praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych”. Wyraźnie podkreśla się przy tym konieczność wprowadzenia poważnych zmian w ustawodawstwach państw (w tym Polski) w celu dostosowania ich do wymogów Konwencji.

Rzecznik w swoich wystąpieniach wielokrotnie podkreślał konieczność podjęcia pilnych działań legislacyjnych w tej kwestii, m.in. w wystąpieniu do Prezesa Rady Ministrów z 15 kwietnia 2014 r. (znak sprawy I.602.4.2014.JZ), dwóch wystąpieniach do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 7 października 2015 r. oraz z 18 lutego 2016 r. (znak sprawy VII.602.4.2014.JZ) oraz w wystąpieniu do Dyrektora Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka przy Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie z 11 kwietnia 2019 r. (znak sprawy VII.602.14.2014).

Niestety, wystąpienia te nie doprowadziły dotychczas do wprowadzenia rekomendowanych zmian legislacyjnych.

Biorąc pod uwagę przytoczone powyżej uwagi, Rzecznik Praw Obywatelskich w opiniach dla Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP:

1. pozytywnie ocenił propozycję przyznania czynnego prawa wyborczego osobom ubezwłasnowolnionym częściowo ubezwłasnowolnionym w wyborach do Parlamentu Europejskiego;
2. zarekomendował w dalszej perspektywie przedstawienie, zgodnie z art. 235 ust. 1 Konstytucji RP, projektu zmiany treści przepisu art. 62 ust. 2 Konstytucji RP w celu zniesienia pozbawienia czynnych praw wyborczych osób ubezwłasnowolnionych na poziomie przepisów Konstytucji RP oraz dokonanie odpowiednich zmian w przepisach Kodeksu wyborczego w celu przyznania tych praw w odniesieniu do wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów,

- senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego oraz udziału w referendum;
3. zarekomendował rozważenie podjęcia analogicznej inicjatywy ustawodawczej obejmującej bierne prawo wyborcze także w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego oraz rozważenie odpowiednich zmian przepisów w celu przyznania osobom z niepełnosprawnością szerszych gwarancji prawa zrzeszania się do stowarzyszania się (m.in. poprzez zmianę przepisu art. 3 ust. 1 ustawy z 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach; Dz. U z 2020 r. poz. 2261) oraz prawa członkostwa w partiach politycznych.

Na obecnym etapie projekt zmiany Kodeksu wyborczego uzyskał akceptację Komisji i będzie dalej procedowany przez Senat RP.

Kontakty dorosłej osoby ubezwłasnowolnionej z rodziną

Rzecznik Praw Obywatelskich 10 marca 2021 r. skierował do Ministra Sprawiedliwości kolejne pismo w sprawie regulacji prawnej kontaktów między dorosłymi osobami ubezwłasnowolnionymi a członkami ich rodzin (IV.7024.22.2018.MK). W sprawie tej Rzecznik występował do Ministra Sprawiedliwości od 2013 r., wskazując, że w sytuacji, gdy osoba ubezwłasnowolniona jest pełnoletnią osobą z niepełnosprawnością intelektualną, a sąd ustanawia dla niej opiekuna, brak jest trybu, w jakim członkowie rodziny (bądź inne osoby bliskie) mogliby formalnie zapewnić utrzymywanie kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną – wprowadzie dorosłą, lecz pozbawioną możliwości samostanowienia. Niestety, Ministerstwo stało na stanowisku, iż istniejące przepisy, pozwalające sądowi opiekuńczemu na wydawanie opiekunowi poleceń, są wystarczające (pismo z 12 czerwca 2017 r., DL-I-053-2/17/5).

Stanowisko resortu sprawiedliwości uległo zmianie w 2021 r. Pismem z 24 marca 2021 r. (DPE-III.053.1.2021), podpisanym przez Pana Ministra, Rzecznik został poinformowany, że „Mając jednak na względzie zdarzające się w orzecznictwie sądów powszechnych (sądów opiekuńczych) rozbieżności w zakresie kwalifikowania wniosków o wydanie zarządzeń opiekuńczych w postępowaniu wykonawczym prowadzonym w związku z ustanowieniem opieki prawnej, Ministerstwo

Sprawiedliwości uznało za zasadne podjęcie prac analityczno-koncepcyjnych nad wprowadzeniem do porządku prawnego przepisów umożliwiających dochodzenie w postępowaniu cywilnym ustalenia kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie". Obecnie przygotowywane jest kolejne wystąpienie Rzecznika do Ministra Sprawiedliwości, z pytaniem o stan prac analityczno-koncepcyjnych oraz o los ewentualnego projektu zmian prawnych.

Prace nad likwidacją ubezwłasnowolnienia

Pracownik Biura Rzecznika Praw Obywatelskich brał udział w spotkaniu online, zorganizowanym 29 stycznia 2021 r. (czyli dwa tygodnie przed uchwaleniem „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”) przez Instytut Niezależnego Życia, z udziałem przedstawicieli Ministerstwa Sprawiedliwości, Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, pełnomocnika rządu ds. osób niepełnosprawnych oraz Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną. Podczas spotkania delegowana do MS sędzia Anna Kitowska przedstawiła prezentację, z której wynikało, że w resorcie sprawiedliwości prowadzone są prace koncepcyjno-analityczne w kwestii zastąpienia instytucji ubezwłasnowolnienia systemem wspieranego podejmowania decyzji. Sędzia wskazała jednocześnie, że prace te nie są na etapie, pozwalającym na ich upublicznienie czy poddanie konsultacjom społecznym, i nie jest możliwe określenie horyzontu czasowego, w którym likwidacja instytucji ubezwłasnowolnienia miałyby dojść do skutku. Z uwagi na te stwierdzenia przedstawicielki resortu sprawiedliwości, Rzecznik Praw Obywatelskich nie zwracał się do Ministra Sprawiedliwości z pytaniem o stan prowadzonych prac nad zniesieniem ubezwłasnowolnienia.

Sędzia Kitowska poinformowała natomiast, że zaawansowane są prace ministerialne nad tzw. "pełnomocnictwem opiekuńczym", we współpracy z Krajową Radą Notarialną, czyli nad możliwością wyznaczenia na przyszłość pełnomocnika, który mógłby podejmować decyzje dotyczące osoby i majątku osoby reprezentowanej. Jednak do tej pory na stronach Ministerstwa lub Rządowego Centrum Legislacji nie pojawił się projekt dotyczący tej nowej instytucji.

Obecnie, wobec upływu roku od daty uzyskania tych informacji, Rzecznik ponownie zwróci się do Ministra Sprawiedliwości z prośbą o poinformowanie o aktualnym stanie prac nad zniesieniem instytucji ubezwłasnowolnienia oraz o przesłanie kopii ewentualnie stworzonego projektu ustawy bądź założeń ustawy.

Pracownik Biura Rzecznika Praw Obywatelskich brał również udział, w charakterze eksperta, w pracach Zespołu eksperckiego ds. wspieranego podejmowania decyzji, zorganizowanego w ramach projektu „Aktywni niepełnosprawni – narzędzia wsparcia samodzielności osób niepełnosprawnych” i mającego na celu wypracowanie praktycznej koncepcji systemu wspieranego podejmowania decyzji i instrumentów prawnych, które byłyby jak najbardziej adekwatne w polskim porządku prawnym i rzeczywistości społecznej. Pracownicy Ministerstwa Sprawiedliwości uczestniczyli w spotkaniach online Zespołu, zgłaszając swoje uwagi co do przygotowywanych propozycji. Niestety, Ministerstwo Sprawiedliwości nie udostępniło Zespołowi eksperckiemu wyników swych dotychczasowych prac. Wyniki prac Zespołu, wraz z innymi owocami prac w ramach projektu „Aktywni niepełnosprawni”, są obecnie poddawane procesowi pilotażu i dalszych konsultacji.

Na zakończenie, niejako w ramach podsumowania działań Rzecznika w sferze ubezwłasnowolnienia, uprzejmie informuję, że Rzecznik we wrześniu 2018 r. przystąpił do postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze skargi konstytucyjnej (SK 23/18), przedstawiając stanowisko, że definiujący przesłanki ubezwłasnowolnienia całkowitego art. 13 § 1 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t. j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1025 ze zm.) jest niezgodny z art. 30, z art. 31 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 oraz z art. 47 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Przypomnienie o tym postępowaniu w marcu 2022 r., w kontekście uchwalonej 16 lutego 2021 r. „Strategii na rzecz Osób z Niepełnosprawnościami 2021-2030”, jest o tyle istotne, że nadal, pomimo upływu pięciu lat od wpływu skargi konstytucyjnej

podważającej konstytucyjność instytucji ubezwłasnowolnienia całkowitego,
w niniejszej sprawie nie został nawet wyznaczony termin rozprawy.

Mam nadzieję, że powyższe informacje będą przydatne dla Ministra Sprawiedliwości,
jako koordynatora działań zmierzających do poprawy jakości życia osób
z niepełnosprawnościami i ich rodzin w obszarze priorytetowym „Zastąpienie
instytucji ubezwłasnowolnienia modelem wspieranego podejmowania decyzji”.

Z wyrazami poważania

Stanisław Trociuk

Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich

/-podpisano elektronicznie/