

Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych

Robert Rybski



Wolters Kluwer

Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych

Robert Rybski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 sierpnia 2015 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Ewa Łętowska

Wydawca

Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący

Adam Choiński

Opracowanie redakcyjne

Patrycja Talar

Łamanie

JustLuk Łukasz Drzewiecki, Justyna Szumieł, Krystyna Szych

Projekt graficzny okładki

Sławomir Sobczyk

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer SA, 2015

ISBN: 978-83-264-9159-7

Wydane przez:

Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Mojemu Bratu

Spis treści

Wykaz skrótów	11
Przedmowa	13
Wprowadzenie	17
Rozdział 1	
Instytucja ubezwłasnowolnienia w prawie cywilnym	23
1.1. Instytucja ubezwłasnowolnienia w Konstytucji z 1997 r.	23
1.2. Prawo rzymskie	26
1.2.1. Ciągłość prawa rzymskiego	27
1.2.2. Status prawny osób w rzymskim prawie osobowym	28
1.2.2.1. Zdolność prawna	28
1.2.2.2. Zakres zdolności do czynności prawnych	31
1.2.2.3. Opieka i kuratela	33
1.2.3. Porównanie prawa rzymskiego i współcześnie obowiązującego ubezwłasnowolnienia	34
1.3. Instytucja <i>Entmündigung</i> w niemieckim prawie prywatnym	34
1.3.1. Recepcja prawa rzymskiego w Niemczech	34
1.3.2. Ubezwłasnowolnienie w BGB	35
1.3.3. Zniesienie kodeksowej instytucji ubezwłasnowolnienia w Niemczech	38
1.3.4. Obowiązki w BGB w państwie polskim	40
1.4. Instytucja ubezwłasnowolnienia w Polsce	40
1.4.1. Regulacja ubezwłasnowolnienia przed kodeksem cywilnym	40
1.4.2. Obecnie obowiązująca regulacja ubezwłasnowolnienia	43
1.4.2.1. Materialnoprawne podstawy ubezwłasnowolnienia	43
1.4.2.2. Dodatkowa orzecznicza przesłanka ubezwłasnowolnienia	47
1.4.2.3. Postępowanie o ubezwłasnowolnienie	50
1.4.2.4. Ograniczenie zdolności prawnej osób ubezwłasnowolnionych	59

1.4.2.5. Udział osób ubezwłasnowolnionych w obrocie prawnym	64
1.4.2.6. Podsumowanie	65
1.4.3. Ku nowym regulacjom w prawie prywatnym	65

Rozdział 2

Ubezwłasnowolnienie w polskim porządku konstytucyjnym	67
2.1. Wprowadzenie	67
2.2. Ubezwłasnowolnienie w regulacjach konstytucyjnych przed 1997 r.	68
2.3. Problematyka ubezwłasnowolnienia w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego	74
2.3.1. Wprowadzenie	74
2.3.2. Ubezwłasnowolnienie w projektach Konstytucji	75
2.3.2.1. Projekt Prezydenta RP Lecha Wałęsy	75
2.3.2.2. Projekt Klubu Parlamentarnego SLD	76
2.3.2.3. Projekt Senatu I kadencji	76
2.3.2.4. Projekt Klubu Parlamentarnego PSL	77
2.3.2.5. Projekt Klubu Parlamentarnego KPN	77
2.3.2.6. Projekt Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej	78
2.3.2.7. Projekt Obywatelski	78
2.3.3. Prace w Komisji Konstytucyjnej	79
2.3.4. Uchwalenie projektu i jego ocena	85

Rozdział 3

Ubezwłasnowolnienie w prawie publicznym	88
3.1. Ubezwłasnowolnienie a prawo wyborcze	88
3.2. Ubezwłasnowolnienie a dostęp do służby publicznej	94
3.3. Ubezwłasnowolnienie a kodeks postępowania cywilnego	100
3.4. Ubezwłasnowolnienie a inne obszary życia społecznego	103
3.5. Ubezwłasnowolnienie a regulacje prawa medycznego	105

Rozdział 4

Autonomiczność konstytucyjnego pojęcia ubezwłasnowolnienia	108
4.1. Interpretacja pojęć konstytucyjnych	108
4.2. Ubezwłasnowolnienie w orzecznictwie TK	112
4.2.1. Sprawy z zakresu prawa prywatnego	112
4.2.2. Sprawy z zakresu prawa publicznego	115
4.2.3. Autonomiczność pojęcia ubezwłasnowolnienia w orzecznictwie TK ...	116
4.3. Ubezwłasnowolnienie jako pojęcie zastane	116
4.4. Znaczenie normy programowej z art. 69 Konstytucji	117
4.4.1. Treść normatywna art. 69 Konstytucji	117
4.4.2. Konsekwencje art. 69 Konstytucji jako normy programowej	120

Rozdział 5

Treść konstytucyjnego pojęcia ubezwłasnowolnienia	122
5.1. Szczególna rola art. 62 ust. 2 w systematyce Konstytucji	122
5.1.1. Artykuł 62 ust. 2 Konstytucji jako klauzula o charakterze szczegółowym wobec art. 31 ust. 3 Konstytucji	122
5.1.2. Artykuł 62 ust. 2 Konstytucji a kodeksowa instytucja ubezwłasnowolnienia	126
5.2. Zakres związania ustawodawcy	130
5.3. Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na konstytucyjną instytucję ubezwłasnowolnienia	133
5.3.1. Orzecznictwo strasburskie jako źródło standardów konstytucyjnych	133
5.3.2. Sprawa <i>Alajos Kiss przeciwko Węgrom</i>	135
5.3.3. Sprawa <i>Kędzior przeciwko Polsce</i>	143
5.4. Różne sposoby rozumienia ubezwłasnowolnienia z art. 62 ust. 2 Konstytucji	146
5.4.1. Ubezwłasnowolnienie z art. 62 ust. 1 Konstytucji jako pojęcie zastane	147
5.4.2. Ubezwłasnowolnienie z art. 62 ust. 2 Konstytucji a Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych	151
5.4.3. Ubezwłasnowolnienie z art. 62 ust. 2 rozumiane jako samodzielna instytucja konstytucyjna	155
Podsumowanie	159
Bibliografia	169

Wykaz skrótów

Akty prawne

- ABGB – Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch vom 1 Juni 1811 (JGS Nr 946/1811 z późn. zm.) – austriacki kodeks cywilny z dnia 1 czerwca 1811 r.
- BGB – Bürgerliches Gesetzbuch vom 18 August 1896 (tekst jedn.: BGBl. I 2002, s. 42 z późn. zm.) – niemiecki kodeks cywilny z dnia 18 sierpnia 1896 r.
- Bundes-
-Verfassungsgesetz – Bundes-Verfassungsgesetz vom 1 Oktober 1920 (BGBl. Nr 1/1930) – austriacka ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 października 1920 r.
- EKPC – Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)
- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z późn. zm.)
- k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.p. – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 1502 z późn. zm.)
- k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.)
- k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z późn. zm.)
- k.r.o. – ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2015 r. poz. 583 z późn. zm.)
- k.wyb. – ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz. U. Nr 21, poz. 112 z późn. zm.)

Organy i instytucje

ETPC	– Europejski Trybunał Praw Człowieka
KKNZ	– Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego
PE	– Parlament Europejski
RPO	– Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	– Sąd Apelacyjny
SN	– Sąd Najwyższy
TK	– Trybunał Konstytucyjny
ZN	– Zgromadzenie Narodowe

Publikatory i czasopisma

BGBI.	– Bundesgesetzblatt – niemiecki federalny dziennik ustaw
Dz. Pr. P.P.	– Dziennik Praw Państwa Polskiego
EPS	– Europejski Przegląd Sądowy
FamRZ	– Zeitschrift für das gesamte Familienrecht
GSP – Prz. Orz.	– Gdańskie Studnia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
KPP	– Kwartalnik Prawa Prywatnego
NP	– Nowe Prawo
OSA	– Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych
OSN(C)	– Orzecznictwo Sądu Najwyższego (Izba Cywilna)
OSP	– Orzecznictwo Sądów Polskich
OSPika	– Orzecznictwo Sądów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK-A	– Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, zbiór urzędowy, Seria A
PiP	– Państwo i Prawo
Prz. Sejm.	– Przegląd Sejmowy
PS	– Przegląd Sądowy
RGBI.	– Reichsgesetzblatt – dziennik ustaw Rzeszy Niemieckiej
St. Praw.	– Studia Prawnicze

Przedmowa

Pierwotny niniejszej publikacji powstał w roku akademickim 2010/2011 jako praca magisterska na kierunku prawo. Promotorem pracy był Pan prof. dr hab. Marek Zubik. Przygotowywanie pracy zbiegło się ze stypendium na Humboldt-Universität zu Berlin, co ułatwiło przedstawienie prawnoporównawczo niemieckich regulacji. Obrona odbyła się na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego w czerwcu 2011 r. Praca została następnie zgłoszona do konkursu na najlepszą pracę magisterską z zakresu praw człowieka, organizowanego przez Helsińską Fundację Praw Człowieka. W czerwcu 2013 r. jury konkursu, pod kierunkiem Pani prof. dr hab. Ewy Łętowskiej, przyznało pracy II nagrodę. Umożliwiło to realizację niniejszego wydania.

Od obrony pracy minęły 4 lata, dlatego wymagała ona aktualizacji, zarówno pod względem stanu prawnego, jak i literatury. Choć pojawiło się trochę nowych publikacji, to jednak stan prawny (poza ratyfikacją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych) w ogóle się nie zmienił.

Przedkładana monografia zachowała w szerokim zakresie strukturę, układ wyjściowy i treść dysertacji. Poszerzenie pracy dotyczyło przede wszystkim uwzględnienia nowej literatury oraz bardziej wyraźnego zaakcentowania postawionych tez. Struktura rozprawy opiera się na poszerzeniu dotychczasowego postrzegania ubezwłasnowolnienia z art. 62 ust. 2 Konstytucji wyłącznie przez dogmatykę prawa konstytucyjnego. Nowe ujęcie zostało rozszerzone o: analizę historycznoprawną, analizę prawnoporównawczą regulacji z niemieckiego systemu prawnego, przedstawienie istoty instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie cywilnym, rekonstrukcję historii tworzenia tego przepisu Konstytucji, funkcjonowanie ubezwłasnowolnienia w ramach innych gałęzi prawa publicznego, współczesne standardy prawnoczwłowiecze. Celem było to, aby ostatecznie móc dokonać rekonstrukcji autonomicznego pojęcia ubezwłasnowolnienia w Konstytucji z 1997 r. Taki zabieg zastosowano, aby wypracować nowe, świeże podejście

do instytucji ubezwłasnowolnienia, funkcjonującej w ramach polskiego porządku konstytucyjnego.

Niniejsze opracowanie może być wykorzystywane w praktyce związanej ze stosowaniem prawa, jak i w ramach prac badawczych z zakresu nauk prawnych. Publikacja jest skierowana do wszystkich grup prawników (sędziowie, prokuratorzy, adwokaci, radcowie prawni) biorących udział w postępowaniach sądowych, dotyczących osób ubezwłasnowolnionych. Ukazując konstytucyjny i prawnoczłowieczy wymiar instytucji ubezwłasnowolnienia, publikacja dla profesjonalnych pełnomocników stanowić będzie źródło argumentów dla ochrony swoich mandantów przed ich ubezwłasnowolnieniem. Dla sędziów książka może być źródłem refleksji co do braku potrzeby ubezwłasnowalniania każdej osoby, wobec której skierowany został stosowny wniosek. W tych postępowaniach obligatoryjny jest także udział prokuratora, więc jako przedstawiciele organu ochrony prawa tworzą oni również grupę odbiorców, zainteresowanych zmianami w zakresie ubezwłasnowolnienia. Kolejną grupę odbiorców stanowią osoby aktywne naukowo w ramach nauk prawnych. Ze względu na interdyscyplinarny charakter publikacji, grupa jej odbiorców jest niezwykle szeroka i dotyczy zarówno specjalistów od prawa konstytucyjnego, prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego. Publikacja wykazuje potrzebę zmian wokół ubezwłasnowolnienia zarówno w prawie publicznym, jak i w prawie prywatnym. Tym samym stanowić ona będzie bardzo dobry materiał badawczy dla osób związanych z tymi gałęziami prawa. Kolejną grupę odbiorców będą stanowić profesjonalni legislatorzy, wysocy urzędnicy rządowi oraz pracownicy organizacji pozarządowych od momentu, w którym rozpoczną się prace legislacyjne nad zmianami w instytucji ubezwłasnowolnienia. Finalnie, publikacja może być również ciekawym materiałem dydaktycznym dla studentów studiów prawniczych. Z jednej strony publikacja zajmuje się klasyczną instytucją prawa cywilnego – ubezwłasnowolnieniem, ale analizując ją od strony prawa, widać zupełnie inny i zaskakujący wymiar funkcjonowania tej instytucji w polskim systemie prawnym. Z drugiej strony publikacja korzysta z bardzo wielu metod prawniczych, wykorzystując je w ramach prowadzonego dyskursu. Cenne może być również krytyczne spojrzenie względem instytucji prawnej. W końcu, niniejsza praca pokazuje, że przygotowywane rozprawy magisterskie na studiach prawniczych nie muszą być odtwórcze i mogą stanowić wkład w literaturę prawniczą.

Chciałbym w tym miejscu podziękować mojemu Promotorowi, Panu prof. dr. hab. Markowi Zubikowi, za wspieranie w rozwoju warsztatu prawniczego jeszcze w czasie studiów oraz za wielokrotne sprawdzanie kolejnych wersji pracy magisterskiej. Chciałbym również podziękować recenzent naukowej niniejszej publikacji, Pani prof. dr hab. Ewie Łętowskiej za bardzo wartościowe wskazówki zmian. Z kolei za pomoc w wydaniu niniejszej książki chciałem podziękować Joannie Lorze, dr. Adamowi Bodnarowi i adw. Łukaszowi Laskowi.

Wprowadzenie

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przewidziała kilka wyjątków od zasady powszechności wyborów. Artykuł 62 ust. 2 stanowi, że: „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione [...]”. Ustrojodawca posłużył się terminem zbieżnym z nazwą instytucji znanej z kodeksu cywilnego¹. Za to zwykły ustawodawca uznał prostą tożsamość tych pojęć i uregulował szereg instytucji prawa publicznego, korzystając z prywatnoprawnej instytucji ubezwłasnowolnienia. Doprowadziło to do zrównania konstytucyjnego pojęcia z art. 62 ust. 2 z instytucją znaną z prawa prywatnego². Taka tożsamość nie jest ani oczywista, ani nie wydaje się prawidłowa. Dlatego potrzebne jest odczytanie na nowo art. 62 ust. 2 Konstytucji. Może się okazać, że treść konstytucyjnego pojęcia ubezwłasnowolnienia jest zupełnie inna aniżeli przyjmowana do tej pory przez ustawodawcę treść prywatnoprawnej instytucji ubezwłasnowolnienia.

Tymczasem od wejścia w życie kodeksu cywilnego 1 stycznia 1965 r., ubezwłasnowolnienie nie doczekało się zbyt wielu opracowań monograficznych. Dwie rozprawy doktorskie: M. Tomaszewskiej, *Charakter prawny decyzji o ubezwłasnowolnieniu w sądowym stosowaniu prawa* (2008) oraz M. Zimy,

¹ Zob. art. 13 i 16 k.c., które regulują materialnoprawne przesłanki ubezwłasnowolnienia.

² Zostało to również zaakceptowane przez większość doktryny (zob. W. Sokolewicz (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, komentarz do art. 62, s. 11; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 322; P. Czarny, *Konstytucyjnoprawny status osób ubezwłasnowolnionych* (w:) Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy*, Kraków 2006, s. 263; tenże, *Ubezwłasnowolnienie jako przesłanka utraty praw wyborczych (Refleksje konstytucyjne na tle teorii prawa cywilnego)* (w:) F. Rymarz (red.), *Iudices Electionis Custodes. Sędziowie kustoszami wyborów*, Warszawa 2007, s. 33–42; M. Zima, *Ubezwłasnowolnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną jako ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r.*, Warszawa 2009 – rozprawa doktorska przygotowana pod kierunkiem prof. dr. hab. Janusza Trzczińskiego, dostępna w Bibliotece Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego). Odmienne w tym zakresie wyłącznie L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 155.

Ubezłasnowolnienie osób z niepełnosprawnością intelektualną jako ograniczenie wolności i praw konstytucyjnych w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r. (2009) oraz pięć monografii: L. Kociuckiego, *Zdolność do czynności prawnych osób dorosłych i jej ograniczenia* (2011); L. Ludwiczak, *Ubezłasnowolnienie w polskim systemie prawnym. Aspekty materialnoprawne i formalnoprawne* (2012); *Jeśli nie ubezłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną*, pod red. K. Kędziory (2012); *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, pod red. D. Pudzianowskiej (2014) oraz K. Kurowskiego, *Wolności i prawa człowieka i obywatela z perspektywy osób z niepełnosprawnościami* (2014), stanowią próbę uzupełnienia prawie trzydziestoletnich braków w zakresie dostępnej literatury. Nie powstała jednak monografia, która ubezłasnowolnienie, umieszczone w art. 62 ust. 2 Konstytucji, rozpatrywałaby z perspektywy wyłącznie konstytucyjnej³. Próbie wypełnienia tej luki stanowi niniejsze opracowanie⁴.

Ze względu na czas, który upłynął od pierwszego użycia w 1918 r. ubezłasnowolnienia jako podstawy wyłączenia praw wyborczych, przyjęcie krytycznej perspektywy umożliwi dokonanie aktualnego i uwzględniającego współczesny porządek konstytucyjny odczytania znaczenia instytucji ubezłasnowolnienia wymienionej w art. 62 ust. 2 Konstytucji.

Konstytucyjne normy oparte na art. 62 ust. 2 dotyczą bezpośrednio ponad 60 000 osób, które są w Polsce ubezłasnowolnione⁵. Tendencja jest

³ Opracowania o charakterze przyczynkowym dotyczyły praw wyborczych: R. Chruściak, *Ubezłasnowolnienie jako przesłanka pozbawienia praw wyborczych – aspekty konstytucyjne* (w:) D. Pudzianowska (red.), *Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2014, s. 214–235; P. Czarny, *Konstytucyjnoprawny status...; tenże, Ubezłasnowolnienie...*, s. 33–42; M. Dąbrowski, *Ubezłasnowolnienie częściowo a prawo wyborcze w świetle standardów europejskich*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2010, nr 2–3, s. 261–279; J. Zbieranek, *Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach* (w:) A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania po ratyfikacji przez Polskę Konwencji ONZ o Prawach Osób Niepełnosprawnych*, Warszawa 2012, s. 73–80; prawa cywilnego: K. Zaradkiewicz, *Ubezłasnowolnienie – perspektywa konstytucyjna a instytucja prawa cywilnego* (w:) D. Pudzianowska, (red.) *Prawa osób...*, s. 190–213; M. Tomaszewska, *Ubezłasnowolnienie zagrożeniem prawa do wolności?* (w:) E. Kozerska, P. Sadowski, A. Szymański (red.), *Idea wolności w ujęciu historycznym i prawnym*, Toruń 2010, s. 521–535; oraz zmiany Konstytucji: M. Bernatt, R. Rybski, *Nieuzasadnione ograniczenie praw wyborczych*, Rzeczpospolita, 4 września 2009.

⁴ Zob. również jedno z nielicznych krytycznych opracowań ze starszej literatury: K. Krzekotowska, *Ubezłasnowolnienie w prawie polskim*, Zeszyty Naukowe Instytutu Badania Prawa Sądowego 1991, nr 32, s. 55 i n.

⁵ S. Czubkowska, K. Klinger, *Przybywa ubezłasnowolnionych*, Dziennik Gazeta Prawna, 18 listopada 2009, s. A4; S. Czubkowska, K. Klinger, *60 tys. Polaków nie decyduje o sobie*, Dziennik Gazeta Prawna, 17 listopada 2009, <http://wiadomosci.dziennik.pl/wydarzenia/artykuly/102204,60-tys-polakow-nie-decyduje-o-sobie.html> (dostęp: 20.07.2015).

przy tym rosnąca, gdyż jeszcze w 1989 r. ubezwłasnowolnionych całkowicie było 21 452 osoby, a ubezwłasnowolnionych częściowo – 4800 osób⁶. O ile z perspektywy liczby osób uprawnionych do głosowania jest to niezbyt dużo, o tyle, mając na względzie prognozy przewidujące w najbliższej perspektywie znaczący wzrost powszechności zespołów chorobowych, wypełniających przesłanki biologiczne ubezwłasnowolnienia⁷, stanowi to ważne zagadnienie natury społeczno-polityczno-prawnej. Konstytucyjna zasada powszechności praw wyborczych wymaga, by każde ograniczenie podmiotowe zostało poddane dokładnej weryfikacji co do konieczności jego ustanowienia.

Od około 10 lat pojawiają się badania, które ukazują niepokojący obraz braku korelacji pomiędzy regulacją prawną a praktyką stosowania przepisów⁸. Ta sytuacja dotyczy również prawa publicznego oraz praktyki działania instytucji publicznych. Przykładem była praktyka Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, który z chwilą przejęcia kompetencji do wypłacania renty socjalnej dla niepełnosprawnych osób pełnoletnich – mimo braku jakichkolwiek innych zmian w podstawie prawnej – zaczął wymagać od faktycznych opiekunów ubezwłasnowalniania pełnoletnich osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi, aby możliwe było dalsze wykonywanie wypłat stosownych rent. Rzecznik Praw Obywatelskich zaskarżył przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 1983 r. w sprawie postępowania o świadczenia emerytalno-rentowe i zasad wypłat tych świadczeń (Dz. U. Nr 10, poz. 49 z późn. zm.), a Trybunał przychylił się do wniosku Rzecznika, uznając zaskarżone regulacje za niezgodne z art. 30 i 31 w zw. z art. 2

⁶ K. Krzekotowska, *Ubezwłasnowolnienie – model archaiczny*, Gazeta Prawnicza, 16 sierpnia 1989, nr 16, s. 3–4. Skalę zjawiska, już w latach 80., pokazuje zestawienie około 20 000 osób ubezwłasnowolnionych wówczas z ponad 160 000 pacjentów szpitali psychiatrycznych – zob. W. Lewońska, *Ubezwłasnowolnieni. Na marginesie życia*, Gazeta Prawnicza, 1 grudnia 1983, nr 23, s. 3.

⁷ Już w 1989 r. zwracała uwagę na to S. Kalus, powołując się na opracowania Światowej Organizacji Zdrowia. Zob. S. Kalus, *Opieka nad osobą całkowicie ubezwłasnowolnioną*, Katowice 1989, s. 7.

⁸ Zob. m.in. A. Firkowska-Mankiewicz, M. Szeroczyńska, J. Parczewski, *Praktyka ubezwłasnowolnienia osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach. Raport z badań*, Warszawa 2002; J. Kamiński, *Sytuacja osób niepełnosprawnych intelektualnie w postępowaniu w jednostkami organizacyjnymi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – raport z badań*, Warszawa 2005; A. Firkowska-Mankiewicz, M. Szeroczyńska, *Praktyka ubezwłasnowolniania osób z niepełnosprawnością intelektualną w polskich sądach. Raport z badań*, Człowiek – Niepełnosprawność – Społeczeństwo 2005, nr 2, s. 87–117; I. Kleniewska, *Postępowanie w sprawie o ubezwłasnowolnienie w praktyce sądowej* (w:) E. Holewińska-Łapińska (red.), *Prawo w działaniu*, Warszawa 2006, s. 118–134; R. Grzejszczak, M. Szeroczyńska, *Ubezwłasnowolnienie i inne formy wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną w Polsce – teoria i praktyka* (w:) K. Kędziora (red.), *Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną*, Warszawa 2012. Ze starszych opracowań zob. S. Kalus, B. Czech, *Alkoholik – przesłanki ubezwłasnowolnienia i opieki*, Problemy Alkoholizmu 1991, nr 6, s. 17 i n.

oraz art. 92 ust. 1 Konstytucji⁹. Najbardziej wyraźnie orzeczenie to zostało skomentowane poprzez stwierdzenie, że „oddanie orzeczenia w kwestii ubezwłasnowolnienia wyłącznie w ręce sądu ma stanowić w praktyce dostateczną gwarancję, iż konstytucyjne prawa jednostki nie będą naruszane”¹⁰.

Te polskie doświadczenia potwierdza również litygacja strategiczna prowadzona w innych państwach, będących stronami Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, w których funkcjonują instytucje zbieżne z ubezwłasnowolnieniem¹¹. Istotnym elementem, umożliwiającym zmianę niewłaściwej praktyki, mogą być zmiany samych regulacji na poziomie ustawowym, poprzedzone odpowiednią analizą dogmatycznoprawną.

Celem niniejszej pracy nie jest próba wykazania, że ustawowa konstrukcja ubezwłasnowolnienia jest niewłaściwa lub że osoby ubezwłasnowolnione powinny być zatrudniane w służbie publicznej, gdyż przekraczałoby to w znaczący sposób ramy opracowania. Na przykładzie instytucji ubezwłasnowolnienia zostanie natomiast dokonana analiza o charakterze modelowego testu umożliwiającego wykazanie niewłaściwości działań ustawodawczych, które, cechując się wysokim walorem praktyczności, mogą naruszać regulacje konstytucyjne.

W pierwszym rozdziale została przedstawiona instytucja ubezwłasnowolnienia jako forma ograniczenia lub pozbawienia zdolności do czynności prawnych na poziomie konstytucyjnym. Następnie, poprzez skorzystanie z metody historycznoprawnej¹², została przedstawiona istota tej instytucji prawa prywatnego poprzez odwołanie się do jej rzymskich korzeni. Ukazano recepcję prawa rzymskiego w okresie nowożytnym m.in. przez niemiecki kodeks cywilny (*Bürgerliches Gesetzbuch – BGB*), który w tym zakresie zachował swoją moc obowiązującą na ziemiach byłego zaboru pruskiego aż do 1945 r. Z zakresu metod komparatystycznych¹³ zastosowanie znajdzie w tym zakresie metoda prawnoporównawcza. Koniec rozdziału pierwsze-

⁹ Zob. wyrok TK z dnia 6 listopada 2007 r., U 8/05, OTK-A 2007, nr 10, poz. 121.

¹⁰ P. Czarny, *Ubezwłasnowolnienie...*, s. 38.

¹¹ Zob. w tym zakresie działalność podejmowaną na obszarze państw-stron EKPC przez Mental Disability Advocacy Center (www.mdac.info) m.in. w ramach litygacji strategicznej, która zakończyła się orzeczeniami ETPC w sprawie *Alajos Kiss przeciwko Węgrom*, skarga nr 38832/06, czy też *Shtukaturov przeciwko Rosji*, skarga nr 44009/05.

¹² H. Olszewski, *Podjęcie historycznoprawne w prawoznawstwie* (w:) A. Łopátka (red.), *Metody badania prawa*, Warszawa 1973, s. 11 i n.

¹³ R. Tokarczyk, *Komparatystyka prawnicza*, Warszawa 2008; zob. również M. Rybicki, *Badania prawnoporównawcze. Ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki* (w:) A. Łopátka (red.), *Metody...*, s. 28 i n.

go to przedstawienie obecnie obowiązujących regulacji dotyczących instytucji ubezwłasnowolnienia.

W rozdziale drugim została przedstawiona historycznoprawna¹⁴ analiza polskich regulacji konstytucyjnych i przepisów ustawowych wykonujących te regulacje od 1918 r. aż do wejścia w życie Konstytucji III RP. Następnie podjęto próbę rekonstrukcji woli ustrojodawcy z 1997 r. w oparciu o prace Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.

Trzeci rozdział poddaje analizie regulacje ustawowe z zakresu prawa publicznego, które korzystają z instytucji ubezwłasnowolnienia.

Rozdział czwarty przedstawia koncepcję autonomizacji pojęcia ubezwłasnowolnienia w Konstytucji. Automatyczne utożsamianie ubezwłasnowolnienia z kodeksu cywilnego z ubezwłasnowolnieniem w Konstytucji doprowadziło do nawarstwienia się szeregu problemów. Aby móc je przełamać, została zaprezentowana koncepcja nowego odczytania obecnego stanu prawnego. Jest to węzłowe zagadnienie, konieczne dla właściwego rozpatrzenia w rozdziale piątym treści ubezwłasnowolnienia z art. 62 ust. 2 Konstytucji. Istotne dla konstytucyjnej analizy regulacji z zakresu prawa administracyjnego jest przyjęcie poglądu, ugruntowanego w niemieckim prawie publicznym, że prawo administracyjne stanowi konkretyzację prawa konstytucyjnego¹⁵. Jedynie wówczas szczególna moc prawna i szczególna treść Konstytucji będą mogły być dochowane.

Zebranie wniosków wynikających z analizy historyczno- oraz dogmatycznoprawnej wraz ze zrekonstruowaną normą konstytucyjnego ubezwłasnowolnienia umożliwi w piątym rozdziale dokonanie finalnej analizy i weryfikacji korzystania przez ustrojo- i ustawodawcę z instytucji ubezwłasnowolnienia w prawie publicznym.

Pracę należy również postrzegać w szerszym kontekście. Obecnie, co dziesiąta osoba na świecie jest w pewnym stopniu niepełnosprawna, tak fizyczne, jak i intelektualne¹⁶. W Polsce liczba osób niepełnosprawnych podczas Narodowego Spisu Powszechnego wyniosła 5 500 000 osób, z czego tylko 4 500 000 osób miało orzeczenie o niepełnosprawności¹⁷. Daje to dużo

¹⁴ H. Olszewski, *Podejście...*, s. 11 i n.

¹⁵ Tak F. Werner, *Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht*, Deutsches Verwaltungsblatt 1959, s. 527 i n.

¹⁶ Tak K. Sękowska-Kozłowska, *Międzynarodowy mechanizm kontrolny Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych*, St. Praw. 2013, nr 2, s. 7. Na temat definicji osób niepełnosprawnych zob. K. Kurowski, *Niepełnosprawność i osoba niepełnosprawna – od medycznego do społecznego modelu niepełnosprawności* (w:) A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania...*, s. 8 i n.

¹⁷ K. Kurowski, *Niepełnosprawność...*, s. 14.

wyższy odsetek osób niepełnosprawnych w polskim społeczeństwie. Niższe opracowanie będzie stanowić wkład w poprawę statusu prawnego osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi. Praca wskazuje również sposoby wdrożenia na poziomie ustawowym i podstawowym, w tym zakresie, ratyfikowanej przez Polskę Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169)¹⁸.

¹⁸ Zob. w tym zakresie A. Błaszczak (red.), *Najważniejsze wyzwania...*, a w szczególności opublikowane tam teksty: M. Szeroczyńska, *Dostęp osób z niepełnosprawnościami do wymiaru sprawiedliwości*, s. 88–89; J. Zadrozny, *Cyfrowe włączenie osób z niepełnosprawnościami*, s. 46–48; K. Roszewska, *Zatrudnianie i aktywizacja zawodowa osób z niepełnosprawnościami*, s. 52–55; A. Waszkielewicz, *Zabezpieczenie społeczne osób niepełnosprawnych*, s. 63–67; J. Zbieranek, *Udział osób z niepełnosprawnościami w wyborach*, s. 73–80; M. Wysocki, *Projektowanie uniwersalne – równość praw poprzez dostępność*, s. 33; M. Zima-Parjaszewska, *Równość osób z niepełnosprawnościami wobec prawa – sytuacja prawna osób ubezwłasnowolnionych*, s. 25.

Rozdział 1

Instytucja ubezwłasnowolnienia w prawie cywilnym

1.1. Instytucja ubezwłasnowolnienia w Konstytucji z 1997 r.

Pojęcie ubezwłasnowolnienia pojawia się w Konstytucji tylko jeden raz: „Prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania nie przysługuje osobom, które prawomocnym orzeczeniem sądowym są ubezwłasnowolnione lub pozbawione praw publicznych albo wyborczych”. Mimo to ubezwłasnowolnienie w ramach art. 62 ust. 2 stanowi element budowy różnych konstytucyjnych norm, podstawowych z perspektywy funkcjonowania ustroju demokratycznego oraz demokratycznego państwa prawnego. Przepis art. 62 ust. 2 ma również duże znaczenie dla systematyki ustawy zasadniczej, gdyż stanowi klauzulę o charakterze generalnym w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji¹. Posłużenie się przez ustrojodawcę w art. 62 ust. 2 instytucją ubezwłasnowolnienia ma o wiele większe znaczenie na poziomie konstytucyjnym, aniżeli by to mogło wynikać z ustaleń doktryny². Dlatego warto przyjrzeć się konsekwencjom funkcjonowania ubezwłasnowolnienia na poziomie konstytucyjnym.

Konstytucja odwołuje się do cywilnoprawnej instytucji ubezwłasnowolnienia i kwestia ta nie budzi żadnych wątpliwości w doktrynie prawa

¹ Odmienne W. Sokolewicz (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, komentarz do art. 62, s. 11. Argumentacja co do prezentowanej tezy zostanie przedstawiona w rozdziale 4 „Treść konstytucyjnego pojęcia ubezwłasnowolnienia”.

² Z niedużej ilości literatury poświęconej ubezwłasnowolnieniu wyłącznie kilka pozycji podnosi w szerokim zakresie aspekt konstytucyjnoprawny – zob. *Wstęp*. Na braki w zakresie literatury poświęconej instytucji ubezwłasnowolnienia uwagę zwraca również L. Paprzycki, *Psychiatryczno-neurologiczno-psychologiczne aspekty postępowania cywilnego w przedmiocie ubezwłasnowolnienia – zagadnienia prawne*, Palestra 2009, nr 1–2, s. 9; tenże, *Psychiatryczno-neurologiczno-psychologiczne aspekty postępowania cywilnego w przedmiocie ubezwłasnowolnienia – zagadnienia prawne*, Prawo i Medycyna 2010, nr 1, s. 20 i n.

konstytucyjnego³. Konsekwencje, jakie wynikają z utożsamiania pojęcia konstytucyjnego z instytucją prawa prywatnego, zostaną omówione w dalszej części pracy.

Ubezwłasnowolnienie to instytucja prawa prywatnego, regulująca trwałe pozbawienie lub ograniczenie zdolności do czynności prawnych osób dorosłych⁴ (lub osób powyżej 13. roku życia). Materialnoprawne przesłanki tej instytucji zostały uregulowane w art. 13 oraz 16 k.c. Ubezwłasnowolniona całkowicie może zostać osoba, która ukończyła lat 13, „jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem” (art. 13 k.c.). Z kolei osoba pełnoletnia „może być ubezwłasnowolniona częściowo z powodu choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności pijaństwa, jeżeli stan tej osoby nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia całkowitego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia jej spraw” (art. 16 k.c.). Tym samym kwestia braku pełni zdolności do czynności prawnych uzyskała znaczenie konstytucyjne.

Wyznaczenie funkcjonowania ubezwłasnowolnienia na poziomie Konstytucji z 1997 r. należy rozpocząć od wskazania, że jej art. 62 ust. 2 w połączeniu z art. 62 ust. 1 wyznacza zakres czynnego prawa wyborczego. Artykuł 62 ust. 1 przewiduje, iż „obywatel polski ma prawo udziału w referendum oraz prawo wybierania Prezydenta Rzeczypospolitej, posłów, senatorów i przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego, jeżeli najpóźniej w dniu głosowania kończy 18 lat”. Ubezwłasnowolnienie (tak częściowe, jak i całkowite) stanowi przez to negatywną przesłankę dla udziału w referendum oraz w wyborach⁵. Zakres podmiotowy stosowania tego przepisu wykracza obecnie poza kategorię obywateli polskich. Tuż

³ Zob. W. Sokolewicz (w:) L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, komentarz do art. 62, s. 10 i n. W zakresie doktryny prawa cywilnego zob. K. Zaradkiewicz *Ubezwłasnowolnienie...*, s. 190 i n.

⁴ Zob. zwłaszcza w tym zakresie monografię L. Kociuckiego (tenże, *Zdolność...*). Problematyka zdolności do czynności prawnych została odczytana w niej w sposób aktualny, przez pryzmat prawnoporównawczy z uwzględnieniem znaczącej części współczesnych instrumentów międzynarodowych w tym względzie. Przeprowadzanie rozważań przez autora od strony ograniczeń w zakresie zdolności do czynności prawnych skutkuje tak naprawdę skupieniem się na temacie ubezwłasnowolnienia oraz osób, które spełniają przesłanki materialnoprawne bez jednoczesnego stwierdzenia tego wzrost. Brak jest natomiast takiej perspektywy konstytucyjnej, która uwzględniałaby nie tylko art. 30, 31 i 32 Konstytucji, lecz również jednoczesne obowiązywanie art. 62 ust. 2. Z tego względu pozycja ta nie będzie stanowić pomocy dla dalszych rozważań.

⁵ Na temat braku możliwości zastosowania reżimu art. 62 ust. 2 w wyborach do Parlamentu Europejskiego zob. rozdział 3 pracy.

przed akcesją do Unii Europejskiej powstała wątpliwość na temat możliwości rozszerzającego odczytania tego przepisu – tak, by obejmował również obywateli Unii Europejskiej nieposiadających polskiego obywatelstwa⁶.

Jednocześnie przepisy art. 62 ust. 1 i 2 odczytane w zw. z art. 99 ust. 1 („Wybrany do Sejmu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 21 lat”) lub w zw. z art. 99 ust. 2 Konstytucji („Wybrany do Senatu może być obywatel polski mający prawo wybierania, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 30 lat”) przewidują, że ubezwłasnowolnienie skutkuje również brakiem biernego prawa wyborczego odpowiednio do Sejmu lub Senatu. Tak samo brak biernego prawa wyborczego w wyborach na Prezydenta RP wynika z treści art. 127 ust. 3 zdanie pierwsze („Na Prezydenta Rzeczypospolitej może być wybrany obywatel polski, który najpóźniej w dniu wyborów kończy 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu”) w zw. z art. 62 ust. 1 i 2 Konstytucji. Wskazane regulacje należy odczytywać z uwzględnieniem art. 99 ust. 3 Konstytucji⁷: „Wybraną do Sejmu lub Senatu nie może być osoba skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego”. Analogicznie, zgodnie z art. 118 ust. 2 zdanie pierwsze („Inicjatywa ustawodawcza przysługuje również grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu”), brak czynnego prawa wyborczego uniemożliwia wsparcie powszechnej inicjatywy ustawodawczej.

Jednostka redakcyjna art. 62 ust. 2 (a wraz z nią ubezwłasnowolnienie) pełni podwójnie gwarancyjną funkcję. Po pierwsze, niemożliwe jest wprowadzanie dalej idących ograniczeń praw wyborczych na podstawie art. 31 ust. 3, aniżeli zostało to przewidziane w art. 62 ust. 2. Po drugie, możliwość pozbawienia praw wyborczych została przyznana wyłącznie organom sądowym.

Zakres stosowania ubezwłasnowolnienia na poziomie konstytucyjnym w ramach instytucji publicznoprawnych jest znacznie szerszy, niż wynika to

⁶ Zob. w tym zakresie M. Zubik, *Status prawny jednostki – między statyczną a dynamiczną interpretacją Konstytucji RP* (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Prawa stają się prawem. Status jednostki a tendencje rozwojowe prawa*, Warszawa 2006, s. 43–44 oraz przywołana tam literatura. Zob. również wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 10 marca 2005 r. do Trybunału Konstytucyjnego, w którym zakwestionowana została konstytucyjność ograniczenia możliwości dokonania wpisu do stałego rejestru wyborców w okresie krótszym niż 12 miesięcy przed dniem wyborów zarówno wobec obywateli polskich, jak i wobec obywateli UE niebędących obywatelami polskimi. W wyroku z dnia 20 lutego 2006 r., K 9/05, OTK-A 2006, Nr 2, poz. 17, Trybunał podzielił zarzuty wnioskodawcy.

⁷ Zgodnie z art. 99 ust. 3 Konstytucji.

Robert Rybski – doktorant w Katedrze Prawa Konstytucyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego; absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (prawo) oraz Humboldt-Universität zu Berlin (LL.M.); pracował m.in. w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich, Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte oraz Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka. Jego praca magisterska pt. „Konstytucyjny status osób ubezwłasnowolnionych” otrzymała w 2013 roku II nagrodę w III edycji konkursu Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka na najlepszą pracę magisterską o prawach człowieka.

■ Publikacja porusza problematykę statusu prawnego osób ubezwłasnowolnionych w prawie publicznym przez pryzmat autonomiczności pojęcia ubezwłasnowolnienia w Konstytucji RP.

■ Monografia zawiera gruntowne omówienie instytucji ubezwłasnowolnienia – zarówno w prawie prywatnym, jak i w prawie publicznym – dzięki czemu ukazane zostały wszystkie możliwe jej skutki prawne i społeczne. Pokazuje także funkcjonowanie tej instytucji w niemieckim systemie prawnym od XIX wieku, jej przeniknięcie do polskiego porządku prawnego i obowiązywanie w praktycznie niezmienionym kształcie aż do dnia dzisiejszego.

■ Autor wskazuje ponadto potrzebę zmian regulacji prawnych dotyczących ubezwłasnowolnienia. Bardzo szeroko powoływana literatura przedmiotu, wielość zastosowanych metod badawczych oraz aktualność opracowania czynią je wyjątkowym na tle innych prac poświęconych omawianej tematyce.

■ Książka jest skierowana przede wszystkim do sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych. Będzie też przydatna dla pracowników naukowych specjalizujących się w prawie konstytucyjnym i prawie cywilnym.

ISBN 978-83-264-9159-7



Cena 69 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326491597 W01P01