



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 730

Warszawa, 13 maja 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Agnieszkę Ścigaj.

(-) Piotr Apel; (-) Wojciech Bakun; (-) Elżbieta Borowska; (-) Barbara Chrobak; (-) Paweł Grabowski; (-) Jerzy Jachnik; (-) Marek Jakubiak; (-) Norbert Kaczmarczyk; (-) Jerzy Kozłowski; (-) Andrzej Maciejewski; (-) Maciej Masłowski; (-) Jarosław Porwich; (-) Stefan Romecki; (-) Jarosław Sachajko; (-) Paweł Skutecki; (-) Agnieszka Ścigaj; (-) Stanisław Tyszka.

USTAWA

z dnia ...

o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw¹

Art. 1.

W ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 583 z późn. zm.)² w Tytule III dodaje się Dział IIa w brzmieniu:

„Dział IIa

Opieka nad osobą niepełnosprawną intelektualnie

Art. 175¹. § 1. Dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która ukończy 16 lat można ustanowić opiekuna medycznego, jeżeli osoba niepełnosprawna intelektualnie nie dysponuje dostatecznym rozeznaniem niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych.

§ 2. Opiekuna medycznego sąd opiekuńczy ustanawia na wniosek osoby niepełnosprawnej intelektualnie, jej rodziców lub przedstawiciela ustawowego, w oparciu o wskazania zawarte w orzeczeniu o niepełnosprawności albo orzeczeniu o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

§ 3. Wniosek można złożyć najwcześniej na rok przed ukończeniem przez osobę, której dotyczy wniosek 16 lat.

Art. 175². Jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie względ na dobro osoby, której dotyczy wniosek, opiekunem medycznym powinni zostać ustanowieni rodzice, a gdyby nie było to możliwe opiekun powinien zostać ustanowiony spośród krewnych lub innych osób bliskich osobie pozostającej pod opieką.

Art. 175³. § 1. Dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która ukończy 18 lat można ustanowić opiekuna prawnego, jeżeli osoba upośledzona intelektualnie nie ma wystarczającego rozeznania niezbędnego dla dokonywania czynności prawnych w niektórych sprawach, a niepełnosprawność tej osoby została potwierdzona w orzeczeniu o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

¹ Niniejszą ustawą zmienia się także: ustawę z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych oraz ustawę z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

² Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 1062, 1087, 1199, 1274.

§ 2. Z zastrzeżeniem art. 559 kodeksu postępowania cywilnego opiekuna prawnego ustanawia sąd opiekuńczy na wniosek: osoby niepełnosprawnej intelektualnie, jej krewnych w linii prostej lub rodzeństwa.

§ 3. Wniosek można złożyć najwcześniej na rok przed ukończeniem przez osobę, której dotyczy wniosek 18 lat.

§ 4. Uczestnikami postępowania o ustanowienie opiekuna prawnego są z mocy samego prawa: wnioskodawca, osoba, której dotyczy wniosek oraz jej krewni w linii prostej.

Art. 175⁴. § 1. Opiekun prawny wspomaga osobę pozostającą pod opieką (podopiecznego) przy dokonywaniu ważniejszych czynności prawnych lub reprezentuje ją jako pełnomocnik, w zakresie określonym przez sąd opiekuńczy.

§ 2. Określając zakres kompetencji opiekuna prawnego sąd opiekuńczy kierować się będzie prawem osoby niepełnosprawnej intelektualnie do jak najpełniejszego wyrażania przez nią jej woli, dostosowując zakres udziału opiekuna w dokonywaniu czynności prawnych do rzeczywistych potrzeb podopiecznego oraz jego możliwości intelektualnych.

§ 3. Sąd może upoważnić opiekuna prawnego, w szczególności do:

- 1) opieki z kompetencją do reprezentacji - nadającej opiekunowi upoważnienie do reprezentowania podopiecznego w oznaczonym zakresie,
- 2) opieki z kompetencją do współdecydowania - polegającej na zastrzeżeniu zgody lub potwierdzenia opiekuna prawnego dla ważności oznaczonych rodzajów czynności prawnych podopiecznego.

Art. 175⁵. Jeżeli nie stoi temu na przeszkodzie wzgląd na dobro osoby, której dotyczy wniosek, opiekunem prawnym powinni zostać ustanowieni rodzice, a gdyby nie było to możliwe opiekun powinien zostać ustanowiony spośród krewnych lub innych osób bliskich osoby pozostającej pod opieką.

Art. 175⁶. § 1. Jeżeli dobro osoby pozostającej pod opieką tego wymaga, sąd opiekuńczy wydaje opiekunowi prawnemu niezbędne polecenia dotyczące ochrony praw lub majątku podopiecznego.

§2. Na postanowienie sądu opiekuńczego, o którym mowa w §1 opiekunowi prawnemu lub podopiecznemu przysługuje zażalenie.

Art. 175⁷. Przepisy art. 148, art. 153, art. 154, art. 157, art. 159, art. 160, art. 165 § 2 oraz art. 169 stosuje się odpowiednio.

Art. 175⁸. Opieka prawna ustaje z mocy prawa w razie ubezwłasnowolnienia lub śmierci osoby pozostającej pod opieką lub jej opiekuna”.

Art. 2

W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121 z póź. zm.)³ wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 15 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:
„Osoby niepełnosprawne intelektualnie, którym ustanowiono opiekuna prawnego mają ograniczoną zdolność prawną w zakresie w jakim opiekun został ustanowiony.”;
- 2) w art. 16:
 - a) w § 1 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:
„Jeżeli stan osoby niepełnosprawnej intelektualnie nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia częściowego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia niektórych jej spraw można ustanowić dla niej opiekuna prawnego.”;
 - b) dodaje się § 3 w brzmieniu:
„Postanowienia art. 17, art. 18 § 1 i § 2 oraz art. 18 dotyczące przedstawiciela ustawowego stosuje się do opiekuna prawnego osoby niepełnosprawnej intelektualnie.”.

Art. 3

W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 101 z póź. zm.)⁴ w art. 559 po § 1 dodaje się § 1a w brzmieniu:

„1a. Na wniosek ubezwłasnowolnionego Sąd uchyli ubezwłasnowolnienie i ustanowi opiekuna osoby prawnej jeżeli jego ustanowienie jest wystarczające dla zapewnienia ochrony praw osoby niepełnosprawnej intelektualnie.”.

Art. 4

W ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 464 z póź. zm.)⁵ w art. 32 po ust. 6 dodaje się ust. 6a w brzmieniu:

„6a. Zezwolenie sądu opiekuńczego, o którym mowa w ust. 6 nie jest wymagane jeżeli pacjentem jest osoba, dla której ustanowiono opiekuna medycznego, który wyraził zgodę na przeprowadzenie badania pacjenta lub udzielenie pacjentowi innych świadczeń zdrowotnych.”.

³ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 827, z 2015 r. poz. 4, 397, 539, 1137, 1311, 1433, 1830, 1844.

⁴ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 293, 379, 435, 567, 616, 945, 1091, 1161, 1296, 1585, 1626, 1741, 1924, z 2015 r. poz. 2, 4, 218, 539, 978, 1062, 1137, 1199, 1311, 1418, 1419, 1505, 1527, 1567, 1587, 1595, 1634, 1635, 1830, 1854, z 2016 r. poz. 195.

⁵ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. 1633, 1893, 1991, 2199 oraz z 2016 r. poz. 65.

Art. 5

W ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. r. Nr 127, poz. 721 z póź. zm.)⁶ w art. 6b wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w ust. 3 dodaje się pkt 10 w brzmieniu:
„10) spełniania przez osobę niepełnosprawną intelektualnie przesłanki braku rozeznania uzasadniającego ustanowienie opiekuna medycznego.”;
- 2) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:
„4. W przypadku osób niepełnosprawnych, których sprawność intelektualna jest trwale naruszona z powodu wady wrodzonej lub długotrwałej choroby orzeczenie powiatowego zespołu wydaje się na czas nieoznaczony.”.

Art. 6

W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1025 z póź. zm.)⁷ wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 5 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:
„4. Wydatki związane z uchyleniem ubezwłasnowolnienia, ustanowieniem opiekuna medycznego lub ustanowieniem opiekuna prawnego dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie nie obciążają stron.”;
- 2) w art. 96 dodaje się ust. 9b w brzmieniu:
„9b) wnioskodawca w sprawie o ustanowienie opiekuna medycznego lub ustanowienie opiekuna prawnego dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie;”.

Art. 7

W ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 159 z póź. zm.)⁸ w art. 17 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Zezwolenie sądu opiekuńczego, o którym mowa w ust. 3 nie jest wymagane jeżeli pacjentem jest osoba, dla której ustanowiono opiekuna medycznego, który wyraził zgodę na przeprowadzenie badania pacjenta lub udzielenie pacjentowi innych świadczeń zdrowotnych.”.

⁶ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2011 r. Nr 171, poz. 1016, Nr 209, poz. 1243 i 1244, Nr 291, poz. 1707, z 2012 r. poz. 986, 1456, z 2013 r. poz. 73, 675, 791, 1446, 1645, z 2014 r. poz. 598, 877, 1198, 1457, 1873, z 2015 r. poz. 218, 493, 1240, 1273, 1359, 1649, 1886, z 2016 r. poz. 195.

⁷ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. 1296, 1306, z 2015 r. poz. 2, 4, 238, 539, 957, 978, 1045, 1137, 1348, 1418, 1587, 1595, 1854.

⁸ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 742, z 2013 r. poz. 1245, z 2014 r. poz. 1822, z 2015 r. poz. 1163

Art. 8

Wnioski złożone do powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności przed wejściem w życie niniejszej ustawy rozpatrywane są według dotychczasowych przepisów.

Art. 9

Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Projektowana ustawa o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw powstała na skutek negatywnej oceny przepisów prawa cywilnego chroniących osoby niepełnosprawne intelektualnie.

Celem niniejszej ustawy jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym intelektualnie należytej im ochrony, w sposób który nie narusza przyrodzonej im godności oraz gwarantuje jak najpełniejsze wyrażanie przez nie ich własnej woli.

Istniejący stan prawny

Obecnie obowiązujący w Polsce system ochrony osób niepełnosprawnych intelektualnie oparty jest na instytucji ubezwłasnowolnienia.

Kodeks cywilny przewiduje dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia - całkowite i częściowe,

Zgodnie z dyspozycją art. 13 § 1 kodeksu cywilnego osoba, 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 swoim postępowaniem.

Skutkiem całkowitego ubezwłasnowolnienia jest utrata zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego.

Zgodnie z art. 16 § 1 kodeksu cywilnego ubezwłasnowolnienie częściowe może być orzeczone tylko wobec osoby pełnoletniej, a więc mającej ukończonych lat osiemnaście (oraz kobiety, która uzyskała pełnoletność przez zawarcie małżeństwa), która ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy lub inne zaburzenia psychiczne, w szczególności pijaństwo i narkomanię, potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw.

Orzeczenie częściowego ubezwłasnowolnienia powoduje ograniczenie zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowieniem dla niej kuratora.

Powyższe rozwiązania nadmiernie ingerują w prawa osób niepełnosprawnych intelektualnie oraz prowadzą do ich stygmatyzacji. W konsekwencji budzą uzasadnione wątpliwości co do ich konstytucyjności [art. 31 ust. 3. Konstytucji] oraz zgodności z ratyfikowanymi przez Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi [Konwencją ONZ z dnia 13 grudnia 2006 r. o prawach osób niepełnosprawnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 1169)].

Rozwiązania zaproponowane w przedłożonej ustawie zostały oparte na założeniach opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego oraz postulatach środowisk i organizacji społecznych zaangażowanych w opiekę nad osobami niepełnosprawnymi intelektualnie, **które od blisko 10 lat** podnoszą konieczność wprowadzenia zmian w istniejącym stanie prawnym.

W wyniku tych uwag w nowelizacji odstąpiono od używania stosowanych w innych ustawach, określeń „niedorozwój umysłowy” oraz „upośledzenie umysłowe”, a zamiast nich posłużono się pojęciem „niepełnosprawność intelektualna”. Pojęcia „niedorozwój umysłowy” oraz „upośledzenie umysłowe” uznawane są bowiem za określenia pejoratywne.

Regulacja oparta jest na założeniu pełnej zdolności do czynności prawnych każdej osoby dorosłej. Ograniczenie możliwości korzystania z tej zdolności stanowi wyjątek ustalany w sposób indywidualny, z uwzględnieniem sytuacji konkretnej osoby.

Opiekun prawny

Ochrona osoby niepełnosprawnej intelektualnie udzielana będzie poprzez ustanowienie opiekuna prawnego. Kompetencje opiekuna prawnego określane będą w sposób enumeratywny i proporcjonalny do potrzeb wynikających ze stanu psychicznego tej osoby, przy założeniu, że rozstrzygnięcie ograniczające jej zdolność do czynności prawnych stanowi środek ostateczny, stosowany tylko wówczas, gdy środki mniej ingerujące w autonomię woli nie byłyby wystarczające do ochrony jej interesów.

Projekt zakłada, że w przypadku osób ubezwłasnowolnionych mogą one wystąpić o uchylenie ubezwłasnowolnienia i zastąpić go opieką sprawowaną przez opiekuna prawnego.

Ustanowienie opiekuna i określenie jego wpływu na dokonywanie przez podopiecznego czynności prawnych następować będzie w jednym orzeczeniu.

Projekt wskazuje jedynie dwie formy opieki:

- b) opieka z reprezentacją - pozostawiająca osobie korzystającej z ochrony zdolność do czynności prawnych, a jednocześnie nadająca opiekunowi upoważnienie do reprezentowania podopiecznego w oznaczonym zakresie,
- c) opieka z kompetencją do współdecydowania, polegająca na zastrzeżeniu zgody lub potwierdzenia opiekuna dla ważności oznaczonych rodzajów czynności prawnych osoby korzystającej z ochrony,

Decyzja o wyborze jednej lub obu tych form (dla różnych zakresów czynności prawnych) należy do sądu.

Z przyjętej w nowelizacji zasady domniemania pełnej zdolności do czynności prawnych osoby dorosłej wynika, że jeżeli osoba korzystająca z ochrony dokona czynności prawnej w zakresie, w którym sąd opiekuńczy nie ingerował w jej kompetencje do dokonywania czynności prawnych, czynności ta jest ważna, o ile nie zachodziła przy jej dokonywaniu wada oświadczenia woli.

Poza jednym wyjątkiem, nowelizacja zakłada powierzenie całości postępowań dotyczących ochrony dorosłych osób niepełnosprawnych intelektualnie wyspecjalizowanym jednostkom w sądach rejonowych (sądom rodzinnym i opiekuńczym).

Opiekun medyczny

Ustawa reguluje szczegółowo szczególny rodzaj sprawowania opieki – opiekuna medycznego.

Potrzeba wyodrębnienia tej instytucji wynika z odmiennego rodzaju oświadczeń składanych przez opiekuna medycznego.

Długie terminy oczekiwania na wykonanie niektórych usług medycznych powodują, że brak możliwości uzyskania zgody sądu przed wyznaczonym terminem może negatywnie wpłynąć na zdrowie osoby niepełnosprawnej intelektualnie.

Obawy z tym związane wielokrotnie prowadziły rodziny osób niepełnosprawnych intelektualnie do składania wniosków o ubezwłasnowolnienie.

Z tych też względów nowelizacji przewiduje dokonanie zmian w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty oraz ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Projekt nie wywołuje skutków finansowych dla budżetu. Zakłada się, że wzrost wydatków ponoszonych przez sądy opiekuńcze zrównoważony zostanie oszczędnościami wynikającymi ze zmniejszenia się liczby wniosków o ubezwłasnowolnienie.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Projekt nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz.U. z 2002 r. Nr 239, poz. 2039 z późn. zm.).

Warszawa, 30 maja 2016 r.

BAS-WAPEiM-1033/16

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Agnieszka Ścigaj)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustaw: dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 406), z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, ze zmianami), z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zmianami), z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r. poz. 464, ze zmianami), z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zmianami), z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623), z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2016 r. poz. 186).

Zmiana zakłada możliwość ustanowienia opiekuna medycznego dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która ukończy 16 lat, jeżeli nie dysponuje ona dostatecznym rozeznaniem niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych. Opiekuna medycznego ustanawiałby sąd opiekuńczy na wniosek osoby niepełnosprawnej intelektualnie, jej rodziców lub przedstawiciela ustawowego, w oparciu o wskazania zwarte w orzeczeniu o niepełnosprawności albo orzeczeniu o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

Dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która ukończy 18 lat można będzie ustanowić opiekuna prawnego, jeżeli osoba niepełnosprawna

intelektualnie nie ma wystarczającego rozeznania niezbędnego dla dokonywania czynności prawnych w niektórych sprawach, a jej niepełnosprawność została potwierdzona w orzeczeniu o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności. Opiekun prawny wspomagałby osobę pozostającą pod opieką przy dokonywaniu ważniejszych czynności prawnych lub reprezentowałby ją jako pełnomocnik, w zakresie określonym przez sąd opiekuńczy. Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 15 zdanie drugie k.c. (art. 2 pkt 1 projektu) osoby niepełnosprawne intelektualnie, którym ustanowiono opiekuna prawnego będą miały „ograniczoną zdolność prawną” w zakresie, w jakim opiekun został ustanowiony¹. Zgodnie z proponowanym art. 16 § 1 k.c. (art. 2 pkt 2 projektu) opiekuna prawnego można będzie ustanowić dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, której stan nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia częściowego, a potrzebna jest pomoc do prowadzenia niektórych jej spraw. Poza tym (zgodnie z art. 3 projektu – proponowany art. 559 § 1a k.p.c.) sąd na wniosek ubezwłasnowolnionego uchyli ubezwłasnowolnienie i ustanowi opiekuna prawnego, jeżeli jego ustanowienie jest wystarczające dla zapewnienia ochrony praw tej osoby.

Projekt zawiera też propozycję rezygnacji z wymaganego zezwolenia sądu w przypadku sprzeciwu pacjenta co do badania albo udzielenia mu innych świadczeń zdrowotnych, jeśli pacjentem jest osobą, dla której ustanowiono opiekuna medycznego, a opiekun wyraża zgodę na przeprowadzenia badania albo udzielenie innego świadczenia medycznego (art. 4 oraz art. 7 projektu – proponowana zmiana ustaw: o zawodzie lekarza i lekarza dentysty oraz o prawach Pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta).

Projekt w art. 5 przewiduje uzupełnienie treści orzeczenia o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności o wskazania dotyczące spełniania przez osobę niepełnosprawną intelektualnie przesłanki braku rozeznania uzasadniającej ustanowienie opiekuna medycznego oraz wprowadzenie zasady, iż w przypadku osób niepełnosprawnych, których sprawność intelektualna jest trwale naruszona z powodu wady wrodzonej lub długotrwałej choroby orzeczenie wydaje się na czas nieoznaczony.

Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie sześciu miesięcy od dnia ogłoszenia.

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem

Unia Europejska jest stroną Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.² (dalej: konwencja).

¹ Zgodnie z art. 8 k.c. każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną. Jeśli proponowana regulacja miałaby stanowić przepis szczególny, należałoby odpowiednio zmodyfikować art. 8 k.c.

² Decyzja Rady z dnia 26 listopada 2009 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnotę Europejską Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. Urz. UE L 23 z 27.01.2010 r., s. 35). UE stała się stroną konwencji z dniem 23 grudnia 2010 r.

Zgodnie z art. 216 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej umowy zawarte przez Unię wiążą instytucje Unii i państwa członkowskie.³ Biorąc pod uwagę przedmiot projektu ustawy należy wskazać artykuły 3 i 12 konwencji (omówione niżej w punkcie 3 opinii).

3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Zgodnie z proponowanym brzmieniem art. 15 zdanie drugie k.c. (art. 2 pkt 1 projektu) osoby niepełnosprawne intelektualnie, którym ustanowiono opiekuna prawnego, będą miały „ograniczoną zdolność prawną” w zakresie, w jakim opiekun został ustanowiony. Zgodnie z proponowanym art. 16 § 1 k.c. (art. 2 pkt 2 projektu) opiekuna prawnego można ustanowić dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, której stan nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia częściowego, a potrzebna jest pomoc do prowadzenia niektórych jej spraw. Poza tym (zgodnie z art. 3 projektu – proponowany art. 559 § 1a k.p.c.) sąd na wniosek ubezwłasnowolnionego uchyli ubezwłasnowolnienie i ustanowi opiekuna prawnego, jeżeli jego ustanowienie jest wystarczające dla zapewnienia ochrony praw tej osoby.

Projekt zawiera też propozycje rezygnacji z wymaganego zezwolenia sądu w przypadku sprzeciwu pacjenta co do badania albo udzielenia mu innych świadczeń zdrowotnych, jeśli pacjentem jest osoba, dla której ustanowiono opiekuna medycznego, a opiekun wyraża zgodę na przeprowadzenia badania albo udzielenie innego świadczenia medycznego (art. 4 oraz art. 7 projektu – proponowana zmiana ustaw: o zawodzie lekarza i lekarza dentysty oraz o prawach Pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta).

Zgodnie z art. 3 lit. a konwencji opiera się ona m.in. na zasadach poszanowania przyrodzonej godności, autonomii osoby, w tym swobody dokonywania własnych wyborów, a także poszanowania niezależności osoby. Celem konwencji jest wspieranie i ochrona wszystkich praw człowieka i podstawowych wolności oraz zapewnienie trwałego i równego korzystania z nich przez wszystkie osoby niepełnosprawne. Do osób niepełnosprawnych konwencja zalicza osoby, które mają długotrwale naruszoną sprawność fizyczną, umysłową, intelektualną lub sensoryczną, co może, w oddziaływaniu z różnymi barierami, utrudniać im skuteczne uczestnictwo w życiu społecznym, na równych zasadach z innymi osobami (art. 1 konwencji).

Zgodnie natomiast z art. 12 konwencji osoby niepełnosprawne mają prawo do tego, by wszędzie uznawano ich podmiotowość prawną, a państwa strony uznają, że osoby niepełnosprawne mają zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych, na równych zasadach z innymi osobami, we wszystkich aspektach życia. Państwa Strony podejmują odpowiednie środki w celu

³ Należy zaznaczyć, że także Rzeczpospolita Polska ratyfikowała Konwencję ONZ o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169). Konwencja w stosunku do Polski weszła w życie 25 października 2012 r.

zapewnienia osobom niepełnosprawnym dostępu do wsparcia, którego mogą potrzebować przy wykonywaniu zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych. Państwa Strony gwarantują uwzględnienie we wszelkich środkach związanych z wykonywaniem zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych odpowiednich i skutecznych zabezpieczeń w celu zapobiegania nadużyciom, zgodnie z międzynarodowym prawem praw człowieka. Celem takich zabezpieczeń jest zagwarantowanie, aby środki związane z wykonywaniem zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych respektowały prawa, wolę i preferencje osoby, były wolne od konfliktu interesów i bezprawnych nacisków, były proporcjonalne i dostosowane do sytuacji danej osoby, były stosowane przez możliwie najkrótszy czas i podlegały stałemu przeglądowi przez właściwe, niezależne i bezstronne władze lub organ sądowy. Zabezpieczenia są proporcjonalne do stopnia, w jakim takie środki wpływają na prawa i interesy danej osoby.

Należy stwierdzić, że przytoczone w niniejszym punkcie opinii przepisy projektu ograniczają podmiotowość prawną osób niepełnosprawnych intelektualnie oraz mogą prowadzić do braku respektowania ich woli i preferencji. Przepisy te są sprzeczne z art. 3 i 12 konwencji, której UE jest stroną. Projekt jest niezgodny z prawem UE.

4. Konkluzja

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych
M. Warciński
Michał Warciński

BAS-WAPEiM-1034/16

Warszawa, 30 maja 2016 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia

w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Agnieszka Ścigaj) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

Projekt ustawy przewiduje zmianę ustaw: dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 2082 oraz Dz. U. z 2016 r. poz. 406), z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2016 r. poz. 380, ze zmianami), z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101 ze zmianami), z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz. U. z 2015 r. poz. 464, ze zmianami), z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721, ze zmianami), z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 623), z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (Dz. U. z 2016 r. poz. 186).

Zmiana zakłada możliwość ustanowienia przez sąd opiekuńczy opiekuna medycznego dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która ukończy 16 lat, jeżeli nie dysponuje ona dostatecznym rozeznaniem niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych. Dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która ukończy 18 lat można będzie ustanowić opiekuna prawnego, jeżeli osoba niepełnosprawna intelektualnie nie ma wystarczającego rozeznania niezbędnego dla dokonywania czynności prawnych w niektórych sprawach, a jej niepełnosprawność została potwierdzona w orzeczeniu o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności. Opiekun prawny wspomagałby osobę pozostającą pod opieką przy dokonywaniu ważniejszych czynności prawnych lub

reprezentowałby ją jako pełnomocnik, w zakresie określonym przez sąd opiekuńczy. Opiekuna prawnego można będzie ustanowić dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, której stan nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia częściowego, a potrzebna jest pomoc do prowadzenia niektórych jej spraw. Projekt zakłada ponadto rezygnację z wymaganego zezwolenia sądu w przypadku sprzeciwu pacjenta co do badania albo udzielenia mu innych świadczeń zdrowotnych, jeśli pacjentem jest osobą dla której ustanowiono opiekuna medycznego, a opiekun wyraża zgodę na przeprowadzenia badania albo udzielenie innego świadczenia medycznego.

Projekt ustawy jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Dyrektor
Biura Analiz Sejmowych
M. Warciński
Michał Warciński



Związek Województw Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, 13 czerwca 2016 r.

SEKRETARIAT SZE

L.dz.

Data wpływu 14-06-2016

ZW/0714/122/16

Pan
Lech Czapla
Szef
Kancelarii Sejmu

Koncowy Państ. Ministre

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 maja 2016 r., w sprawie przedłożenia opinii do poselskiego projektu ustawy (MK-020-207/16) - o **zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw**, w załączeniu, przekazujemy opinie otrzymane z województw: śląskiego, opolskiego, łódzkiego, lubuskiego, świętokrzyskiego i podlaskiego.

z uprzejmym pozdrowieniem

/-/ Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura ZWRP



URZĄD
MARSZAŁKOWSKI
WOJEWÓDZTWA
ŚLĄSKIEGO

Wydział
Pomocy Prawnej
i Zamówień Publicznych

ul. Ligonia 46
40-037 Katowice
tel. +48 (32) 20 78 617
fax. +48 (32) 20 78 618
biuro.prawne@slaskie.pl
www.slaskie.pl

Katowice, dnia 10 czerwca 2016 r.

OP.0821.00103.2016
OP.KW-00281/16

Pan
Bogdan Ciepielewski
Dyrektor Biura
Związku Województw RP
ul. Świętojerska 5/7
00-236 Warszawa

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 maja 2016 r. (przesłane drogą elektroniczną), dotyczące konsultacji poselskiego projektu ustawy - o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw (KP Kukiz'15), uprzejmie wyjaśniam co następuje:

Problematyka wyrównywania szans osób z niepełnosprawnością intelektualną zyskuje w ostatnich latach na znaczeniu. Opisując aktualny stan prawny wskazuje się, że wobec osób niepełnosprawnych intelektualnie stosuje się zasadniczo instytucję ubezwłasnowolnienia. Kodeks cywilny reguluje jego dwie odmiany. Ubezwłasnowolnienie całkowite może być orzeczone względem osoby, która ukończyła lat 13 oraz która, między innymi z powodu swego niedorozwoju umysłowego, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem (art. 13 § 1 Kodeksu cywilnego). Skutkiem ubezwłasnowolnienia całkowitego jest utrata zdolności do czynności prawnych oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego.

Ubezwłasnowolnienie częściowe z kolei orzeka się wobec osoby pełnoletniej, która z racji upośledzenia umysłowego potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw (art. 16 § 1 Kodeksu cywilnego). Skutkiem tego jest ograniczenie zdolności do czynności prawnej i ustanowienie dla niej kuratora. Do tutejszego Urzędu wpłynął projekt nowelizacji ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw autorstwa Klubu Parlamentarnego Kukiz'15.

Projektowana nowelizacja, krytykuje obecnie istniejące rozwiązanie prawne w postaci ubezwłasnowolnienia. Wnioskodawcy w uzasadnieniu trafnie wskazują, że „obecne rozwiązania nadmiernie ingerują w prawa osób niepełnosprawnych intelektualnie oraz prowadzą do ich stygmatyzacji. W konsekwencji budzą uzasadnione wątpliwości co ich konstytucyjności [art. 31 ust. 3 Konstytucji – dotyczący wolności człowieka i przesłanek jej ograniczania] oraz zgodności z ratyfikowanymi przez Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi [Konwencją ONZ z dnia 13 grudnia 2006 o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169)]”.

Przedmiotowa nowelizacja wprowadza dwie instytucje:

- I. **Opiekuna Medycznego.** W myśl proponowanej nowelizacji „*Dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która kończy 16 lat można ustanowić medycznego, jeżeli osoba niepełnosprawna nie dysponuje dostatecznym rozeznaniem niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie lub udzielenie jej świadczeń zdrowotnych*” (art. 175¹ Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego) [art. 1 nowelizacji].

Opiekuna medycznego ustanawia się na wniosek osoby niepełnosprawnej intelektualnie, jej rodziców, przedstawiciela ustawowego w oparciu o wskazania zawarte w orzeczeniu o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności.

Opiekun medyczny ma być wyłoniony z grona rodziców, krewnych lub innych bliskich osobie pozostającej pod opieką (art. 175²). [art. 1 nowelizacji].

Ochodzi się od potrzeby uzyskania zezwolenia sądu opiekuńczego na badanie lub celem udzielenia pacjentowi świadczeń zdrowotnych w przypadku ustanowienia opiekuna medycznego [art. 4 nowelizacji].

Nadto w ustawie o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych (t. j. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 z późn. zm.) w art. 6b ust. 3 dodaje się kompetencję Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o niepełnosprawności polegającą na wskazaniu w punkcie 10 „*spełniania przez osobę niepełnosprawną intelektualnie przesłanki braku rozeznania uzasadniającego ustanowienie opiekuna medycznego*” [art. 5 nowelizacji]

Do wyżej wymienionych propozycji należy zgłosić następujące wątpliwości:

Ogólnie należy podnieść, że obecnie przedstawiciele prawa działający na rzecz wyrównania szans osób z niepełnosprawnością (szczególnie osób z niepełnosprawnością intelektualną), postulują za wdrażaniem w życie zasady „*samodzielnego podejmowania decyzji*”. Realizacji praw tej grupy osób i ich należytej ochronie służy koncepcja wspieranego podejmowania decyzji (supported decision-making). W konsekwencji odchodzi się od ingerowania w zakres zdolności do czynności prawnych. Dopuszcza się jej ograniczenie tylko wtedy, jeżeli jest to konieczne. W tej sytuacji można uznać, że:

- 1) Stwierdzenie, że osoby mające ukończone 16 lat, a nie dysponujące dostatecznym rozeznaniem muszą mieć ustanowionego opiekuna medycznego może budzić pewne wątpliwości. Można by rozważyć czy takim osobom nie wystarczyłby np.: pełnomocnik. Tym bardziej, że w literaturze, z pełną stanowczością neguje się potrzebę ograniczenia zdolności do czynności prawnej z racji zabiegów medycznych, na stałe.
- 2) Fundamentalne zastrzeżenie budzi także wyposażenie Powiatowych Zespołów ds. Orzekania o niepełnosprawności w kompetencję polegającą na określaniu przesłanki „braku rozeznania”, w odniesieniu do osoby z niepełnosprawnością

intelektualną. Podmioty te są uprawnione (przygotowane) do ustalania kwestii niepełnosprawności. Kwestia „braku rozeznania” w sposób intuicyjny wiąże się z podmiotowością człowieka. Stąd ustalenie takiej przesłanki, z racji jej doniosłości prawnej, powinno być wyłącznie w dyspozycji niezawisłego Sądu (przy wsparciu biegłych odpowiednich specjalności).

II. **Opiekun prawny.** W myśl zakładanej noweli „*dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która ukończy 18 lat można ustanowić opiekuna prawnego, jeżeli osoba upośledzona intelektualnie nie ma wystarczającego rozeznania niezbędnego dla dokonywania czynności prawnych w niektórych sprawach, a niepełnosprawność tej osoby została potwierdzona w orzeczeniu o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności*”.

- 1) Jak wynika z proponowanej noweli „opiekun prawny wspomaga osobę pozostającą pod opieką (podopiecznego) przy dokonywaniu **ważniejszych czynności prawnych** lub reprezentuje ją jako pełnomocnik, w zakresie określonym przez sąd opiekuńczy (art. 175⁴ § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego). [art. 1 noweli]. W przepisach nie sprecyzowano, które to czynności prawne mają charakter ważniejszy. Biorąc pod uwagę doniosłość skutków, jakie nowelizacja ma wywierać w życiu jej adresatów, operowanie tak ogólnym zwrotem należy uznać za wątpliwe.

Z przepisów i treści uzasadnienia (strona 7) nowelizacji wynika, że ustanowienie opiekuna prawnego może nastąpić w dwóch formach:

- a) opieki z reprezentacją – osoba niepełnosprawna zachowa zdolność do czynności prawnych, jednocześnie opiekun będzie mógł reprezentować „*podopiecznego w oznaczonym zakresie*” (art. 175⁴ § 3, punkt 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego) [art. 1 noweli].
 - b) opieki z kompetencją do współdecydowania – polegającej na zastrzeżeniu zgody lub potwierdzenia opiekuna prawnego dla ważności oznaczonych rodzajów czynności prawnych podopiecznego. (art. 175⁴ § 3, punkt 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńskiego) [art. 1 noweli]
- 2) Niestety, wnioskodawcy nie dookreślili, jakie mają być przesłanki do ustanowienia jednej lub drugiej formy, jak to zostało określone „opieki”. Zadowolają się lapidarnym stwierdzeniem, że decyzja w tym zakresie „należy do Sądu” (strona 7 uzasadnienia noweli). Takie postawienie sprawy jest trudne do zaakceptowania. Zarówno zasady prawidłowej legislacji, jak i delikatność materii, w szczególności dbałość o prawa osób z niepełnosprawnością, nakazuje wypracowanie jasnych przepisów w tej zasadniczej sprawie. Należy przy tym pamiętać, że stosowanie obecnie obowiązujących przepisów przez Sądy budziło wiele zastrzeżeń i wątpliwości. Jak wskazano w literaturze najistotniejsze uchybienia to:

- a) „brak pełnego obrazu sytuacji osób, których dotyczyła procedura ubezwłasnowolnienia”, wyrażający się, między innymi, poprzez szczupłość akt³,
- b) „brak informacji świadczących o zainteresowaniu sądów możliwościami osób niepełnosprawnych. Określano raczej, czego osoba niepełnosprawna nie może zrobić, niż to, do czego jest zdolna. Nie zlecano na ogół przeprowadzenia aktualnych badań psychologicznych ani dłuższych obserwacji tych osób; sądy wyrokowały najczęściej na podstawie opinii biegłych psychiatrów i krótkiej rozmowy z osobą niepełnosprawną na sali sądowej lub w jej miejscu zamieszkania”⁴,
- c) „diagnoza stopnia upośledzenia dokonana została aż w 98% przypadków na podstawie jednorazowego kontaktu z osobą ubezwłasnowolnianą.”⁵

Chroniąc interes osób z niepełnosprawnościami, także w zakresie przebiegu postępowania przed sądem, należy pamiętać o dorobku Trybunału Konstytucyjnego. Trybunał uznał iż art. 559 Kodeksu postępowania cywilnego w związku z art. 545 § 1 i 2 Kodeksu postępowania cywilnego jest niezgodny z art. 30 i art. 31 Konstytucji. Chodziło o sytuację, w której osoba ubezwłasnowolniona wyłączona jest z kręgu podmiotów uprawnionych do zgłoszenia wniosku o wszczęcie postępowania o uchylenie lub zmianę ubezwłasnowolnienia (wyrok z dnia 7 marca 2007 r., sygn. K 28/05)⁶.

- 3) Jak wynika z uzasadnienia do przepisów „nowelizacja zakłada powierzenie całości postępowań dotyczących ochrony dorosłych osób niepełnosprawnych intelektualnie wyspecjalizowanym jednostkom w sądach rejonowych (sądom rodzinnym i opiekuńczym)”. Wypada przypomnieć, że zgodnie z art. 544 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego powierza się sprawy o ubezwłasnowolnienie Sądom Okręgowym w składzie 3 sędziów zawodowych. Słusznie przyjmuje się, że sprawy o takim ciężarze gatunkowym, z możliwością znaczącej ingerencji w życie obywatela, powinni rozstrzygać sędziowie dysponujący pokaźnym doświadczeniem zawodowym i życiowym. Stąd powierzenie spraw o ustanowienie opiekuna medycznego i prawnego – instytucji będącej alternatywą wobec ubezwłasnowolnienia – sądom rejonowym (rodzinnym opiekuńczym) budzi wątpliwości.
- 4) Należy wspomnieć o terminologii używanej w proponowanej nowelizacji. Doceniając intencję wnioskodawców chcących ułatwić funkcjonowanie osobom niepełnosprawnym intelektualnie i ich rodzinom, zwraca uwagę paternalistyczny język. W terminologii ustawodawstw państw europejskich operuje się sformułowaniem „asystent”, „osoba wspierająca” itp. Język ma być bowiem odzwierciedleniem równorzędnego traktowania obywateli z niepełnosprawnością i funkcjonowania w prawie rozwiązań o charakterze wspomagającym.

III. Kluczowe wnioski:

- 1) Starannego przemyślenia wymaga określenie zarówno instytucji „opiekuna medycznego” oraz „opiekuna prawnego”. Ich konstrukcja powinna pozwalać na bardziej elastycznie stosowanie, tak by odpowiadać na różnorodne potrzeby osób z niepełnosprawnością.
- 2) Badanie poziomu „dostatecznego rozeznania” u osoby z niepełnosprawnością intelektualną powinno być wyłącznie w kompetencji Sądu a nie Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności (porównaj art. 5 nowelizacji).
- 3) Zakres działania opiekuna prawnego powinien zostać doprecyzowany. Powinno być jasne przy dokonywaniu jakich czynności prawnych osoba z niepełnosprawnością intelektualną uzyskuje wsparcie.
- 4) Decyzja o wyborze formy wsparcia przez opiekuna prawnego nie może polegać na swobodnym uznaniu Sądu. W tej kwestii powinny powstać przepisy wspomagające Sąd w wydaniu rozstrzygnięcia. Proponuje się poszerzenie obligatoryjnych wymogów/narzędzi, które ma zastosować sędzia do oceny czy osoba niepełnosprawna intelektualnie: ma zostać ubezwłasnowolniona, ubezwłasnowolniona częściowo bądź ma mieć opiekuna prawnego lub opiekuna medycznego.
- 5) W nowelizacji zbyt optymistycznie przyjmuje się, że nie pociągnie ona za sobą skutków finansowych. Nowelizacja, jak można się domyślać, przerzuci wydatki z ustanowieniem opiekuna na Skarb Państwa (por. art. 6). Takie rozwiązanie nie sposób uznać za optymalne. Istnieje obawa, chociażby, wszczynania postępowania bez potrzeby. Kolejną pominiętą kwestią jest wynagrodzenie biegłych, jeśli idzie o przeprowadzenie badania dotyczącego określenie poziomu „rozeznania” u osoby niepełnosprawnej.

Projektowana nowelizacja ma istotne znaczenie dla funkcjonowania osób z niepełnosprawnością intelektualną. Stąd przychylnie należy ocenić inicjatywę w tym zakresie. Równocześnie przedmiotowy projekt wymaga starannej analizy i dopracowania, jeśli idzie o wypracowanie rozwiązania odpowiadającego potrzebom osób z niepełnosprawnością i spełniającego rzetelnie standardy praw człowieka w tym obszarze.

*Zastępca Dyrektora Wydziału
Pomocy Prawnej i Zamówień Publicznych*

*Radca Prawny
Józef Koczar*

Przypisy:

1. Por. Karolina Kędziora red. Jak nie ubezwłasnowolnienie, to co ? Prawne formy wsparcia osób z niepełnosprawnością intelektualną, s. 19
2. Op. cit. s. 151
3. Krzysztof Kurowski, Wolności i prawa człowieka i obywatela, z perspektywy osób z niepełnosprawnościami, Rzecznik Praw Obywatelskich 2014 r. [Rozdział 4.2. Praktyka stosowania instytucji ubezwłasnowolnienia] s. 115
https://www.rpo.gov.pl/sites/default/files/Wolnosci_i_prawa_srodki_5.pdf [dostęp: 6.06.2016 r.]
4. Op. cit. s. 115
5. Op. cit. s. 116
6. Szerzej: Monika Zima Parjaszewska Ubezwłasnowolnienie w świetle Konstytucji RP oraz Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnych Polskie Towarzystwo Prawa Antydyskryminacyjnego [www.ptpa.org.pl/public/files/publikacje/Ekspertyza_OSI - Ubezwłasnowolnienie.doc](http://www.ptpa.org.pl/public/files/publikacje/Ekspertyza_OSI_-_Ubezwlasnowolnienie.doc) s. 7



ZARZĄD WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

Opole, 8 czerwca 2016 r.

DZD.900.14.2016.RW

OPINIA WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

w sprawie:

Poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw.

W ocenie wnioskodawcy, celem projektowanych regulacji jest zapewnienie osobom niepełnosprawnym intelektualnie należytej im ochrony, w sposób który nie narusza przyrodzonej im godności oraz gwarantuje jak najpełniejsze wyrażanie przez nie ich własnej woli.

Jak wskazuje wnioskodawca, rozwiązania zaproponowane w przedłożonej ustawie zostały oparte na założeniach opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego oraz postulatach środowisk i organizacji społecznych zaangażowanych w opiekę nad osobami niepełnosprawnymi intelektualnie.

Projektowana regulacja wprowadza do polskiego systemu prawnego pojęcie osoby niepełnosprawnej intelektualnie. Odstąpiono zatem od używania stosowanych w innych ustawach, określeń „niedorozwój umysłowy” oraz „upośledzenie umysłowe”, a zamiast nich posłużono się pojęciem „niepełnosprawność intelektualna”. Należy się zgodzić, że proponowana zmiana niweluje pejoratywny wydźwięk dotychczas obowiązujących definicji legalnych.

Projekt zakłada wprowadzenie dwóch nowych funkcji w życie osoby niepełnosprawnej intelektualnie:

1. Pełnomocnika medycznego, czyli opiekuna ustanawianego przez sąd do współdecydowania w sprawie wykonania zabiegów medycznych.
2. Pełnomocnika prawnego, który będzie wykonywał określone czynności prawne za osobę niepełnosprawną.

Kodeks cywilny przewiduje dwa rodzaje ubezwłasnowolnienia - całkowite i częściowe. Zgodnie z dyspozycją art. 13 § 1 kodeksu cywilnego osoba, która ukończyła lat trzynaście może być ubezwłasnowolniona całkowicie, jeżeli wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego albo innego rodzaju zaburzeń psychicznych, w szczególności



ZARZĄD WOJEWÓDZTWA OPOLSKIEGO

pijaństwa lub narkomanii, nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem. Skutkiem całkowitego ubezwłasnowolnienia jest utrata zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowienie dla niej opiekuna prawnego.

Zgodnie z art. 16 § 1 kodeksu cywilnego ubezwłasnowolnienie częściowe może być orzeczone tylko wobec osoby pełnoletniej, a więc mającej ukończonych lat osiemnaście (oraz kobiety, która uzyskała pełnoletność przez zawarcie małżeństwa), która ze względu na chorobę psychiczną, niedorozwój umysłowy lub inne zaburzenia psychiczne, w szczególności pijaństwo i narkomanię, potrzebuje pomocy w prowadzeniu swoich spraw. Orzeczenie częściowego ubezwłasnowolnienia powoduje ograniczenie zdolności do czynności prawnych osoby ubezwłasnowolnionej oraz ustanowieniem dla niej kuratora.

Ubezwłasnowolnienie jako instytucja prawna może w istocie nadmiernie ingerować w prawa osób niepełnosprawnych intelektualnie. Co niezwykle istotne, rozwiązania zaproponowane w przedłożonej ustawie zostały oparte na założeniach opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego oraz postulatach środowisk i organizacji społecznych zaangażowanych w opiekę nad osobami niepełnosprawnymi intelektualnie.

Wątpliwości budzić może ocena skutków finansowych dla budżetu. W opinii wnioskodawcy, zakłada się, że wzrost wydatków ponoszonych przez sądy opiekuńcze zrównoważony zostanie oszczędnościami wynikającymi ze zmniejszenia się liczby wniosków o ubezwłasnowolnienie, jednakże nie przytoczono żadnych dowodów uprawdopodobniających tę tezę.

Zważyć należy, że Zarząd Województwa Opolskiego zawsze dąży poprzez swoje działania do zapewnienia należytej opieki osobom niepełnosprawnym, czego dowodem jest Program Specjalnej Strefy Demograficznej w województwie opolskim do 2020 roku przyjęty uchwałą nr 5503/2014 Zarządu Województwa Opolskiego z dnia 16 września 2014 r., który uwzględnia te potrzeby.

Wobec powyższego, województwo opolskie nie zgłasza uwag do przedmiotowego projektu.



WICEMARSZAŁEK
[Signature]
Roman Kojek

Uwagi Województwa Łódzkiego do projektu ustawy - o zmianie ustawy Kodeks cywilny,
Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw
(KP Kukiz'15)

1. wprowadzenie pojęcia opiekuna medycznego i opiekuna prawnego w znaczny sposób ograniczy występowanie rodziców i opiekunów o ubezwłasnowolnienie częściowe lub całkowite osób niepełnosprawnych intelektualnie. Jednakże w przypadku opiekuna medycznego, wiąże się to z koniecznością występowania do powiatowych zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawnych w celu uzyskania wskazania dotyczącego spełniania przez osobę niepełnosprawną intelektualnie przesłanki braku rozeznania uzasadniającego ustanowienie opiekuna medycznego. Dopiero z tym zapisem można będzie wystąpić do sądu opiekuńczego. Takiego zapisu nie ma w przypadku występowania do sądu opiekuńczego o ustanowienie opiekuna prawnego.
Jest to wydłużenie procedury ustanowienia opiekuna medycznego o co najmniej 3-4 miesiące, co często może niepotrzebnie utrudnić uzyskanie szczegółowych informacji na temat stanu zdrowia osoby niepełnosprawnej i utrudnić podejmowanie decyzji co do dalszego sposobu jego leczenia.
2. wprowadzenie w projekcie w/w ustawy zapisu „osoba niepełnosprawna intelektualnie” wymaga zmiany zapisu symbolu przyczyny niepełnosprawności, który obecnie brzmi: „01-U - upośledzenie umysłowe” i jest wykorzystywany w aktualnie obowiązującym orzecznictwie.
3. w Art. 1 projektu ustawy, w dodanym Dziale IIa w Art. 175. § 1 wpisano „osoba upośledzona intelektualnie” - zapis powinien brzmieć zgodnie z pozostałymi zapisami projektu ustawy: „osoba niepełnosprawna intelektualnie”.
4. w Art. 1 projektu ustawy podano nieaktualny tekst jednolity, powinien brzmieć - Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 2082, z późn. zm.)
5. w Art. 2 projektu ustawy podano nieaktualny tekst jednolity, powinien brzmieć: Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 380 z późn. zm.).
6. w Art. 6 projektu ustawy podano nieaktualny tekst jednolity, powinien brzmieć: Ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z dnia 28 lipca 2005 r. (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 623).
7. w Art. 6 projektu ustawy podano nieaktualny tekst jednolity, powinien brzmieć: Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta z dnia 6 listopada 2008 r. (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 186).



Lubuskie

Urząd Marszałkowski
Województwa Lubuskiego

ul. Podgórze 7
65-057 Zielona Góra
tel. +48/68/456 52 00, fax +48/68/456 52 96
www.lubuskie.pl

DS.IV.910.11.2016

Zielona Góra, 6 czerwca 2016r.

Pan

Bogdan Ciepielewski

Dyrektor Biura

Związku Województw RP

Szanowny Panie Dyrektorze

Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego w Zielonej Górze, odpowiadając na prośbę przedłożenia opinii do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw (KP Kukiz'15), dotyczącej opieki nad osobą niepełnosprawną intelektualnie, uprzejmie informuje, że nie wnosi uwag do ww. dokumentu.

z pozdrowieniami

z up. MARSZAŁKA WOJEWÓDZTWA

Sławomir Kulczyński
Dyrektor Departamentu
Infrastruktury Społecznej



Kielce 2016-06-07

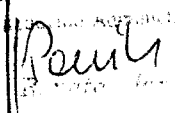
DOA-I.2011.2.2016

Związek Województw RP

ul. Świętojerska 5/7

00-236 Warszawa

Urząd Marszałkowski Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach nie zgłasza uwag do proponowanych zmian przepisów ustawy **Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw (KP Kukiz'15)**. Zmiany te dotyczą przepisów nie związanych z realizacją zadań publicznych przez samorząd województwa.


Paweł

Uwagi **Województwa Podlaskiego** do projektu ustawy - o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw (KP Kukiz'15)

w odpowiedzi na przesłany drogą elektroniczną scan poselskiego projektu ustawy – o zmianie Kodeksu cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, Kodeksu postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw uprzejmie informuję, że po konsultacji Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego w Białymstoku nie wnosi uwag do wymienionego wyżej dokumentu.



PRZEWODNICZĄCY
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

Warszawa, 15 czerwca 2016 r.

Nr WO-020-71/16

Dot. GMS-WP-173-141/16

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 17.06.2016.....

Pan Adam PODGÓRSKI

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze

W załączeniu, uprzejmie przesyłam odpis opinii Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 14 czerwca 2016 r. w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw.

Z pozdrowieniami

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa

plk Piotr Raczkowski
sędziego Wojskowego Sądu Okręgowego

OPINIA

KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 13 czerwca 2016 r.

w przedmiocie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw

Krajowa Rada Sądownictwa co do zasady popiera kierunek zmian wynikający z projektowanej ustawy i dostrzega konieczność modyfikacji przepisów chroniących osoby niepełnosprawne intelektualnie. Do przedstawionego projektu zgłasza jednak następujące uwagi.

Postulowane przez projektodawcę zmiany powinny zostać ujęte kompleksowo wraz z regulacją dotyczącą ubezwłasnowolnienia, a w szczególności ubezwłasnowolnienia częściowego. Instytucja opiekuna prawnego stanowi w istocie ograniczenie zdolności prawnej osoby, dla której ustanowiono opiekuna i z uwagi na znaczne podobieństwo do ubezwłasnowolnienia częściowego konieczne jest łączne ujęcie tych zagadnień wraz z wyraźnym wskazaniem istotnych różnic pomiędzy tymi instytucjami. W przeciwnym razie mogą być one używane zamiennie wbrew celom ustawy przedstawionym w uzasadnieniu projektu.

Krajowa Rada Sądownictwa zwraca także uwagę, że opiekun dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie reprezentując tę osobę winien być jej przedstawicielem ustawowym, a nie pełnomocnikiem, jak wskazano w projektowanym art. 175⁴ § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Tego rodzaju rozwiązanie nie znajduje zastosowania w sytuacji przewidzianej w art. 175⁴ § 3 pkt 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – możliwości zastrzeżenia przez sąd opiekuńczy obowiązku wyrażenia zgody lub potwierdzenia przez opiekuna prawnego dla ważności oznaczonych rodzajów czynności prawnych. Zastrzeżenie takie wykracza poza istotę stosunku pełnomocnictwa, w którego zakres wchodzi pełna zdolność postulatywna i uprawnienie do samodzielnego decydowania przez mocodawcę w sprawach objętych pełnomocnictwem. Wprowadzenie takiego rozwiązania prowadzi do niespójności w systemie prawa w zakresie nazewnictwa różnych form reprezentacji, gdyż przewidziany w art. 175⁴ § 3 pkt 2 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego mechanizm jest w znacznym stopniu zbliżony do przedstawicielstwa ustawowego, a nie pełnomocnictwa.

Biurowo Krajowej Rady Sądownictwa
ZA ZGODNOŚĆ Z ORYGINAŁEM

DYREKTOR
Wydziału Organizacyjnego
Biura Krajowej Rady Sądownictwa

Marek Górczew

Wiceprzewodniczący
Krajowej Rady Sądownictwa
plk Piotr Rączkowski
sędzia Wojskowego Sądu Okręgowego



PREZES
NACZELNEJ RADY LEKARSKIEJ
Maciej Hamankiewicz

NRL/ZRP/IKK/405/ 1094 /16

Warszawa, dnia 17.06.2016 r.

Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Adamie

W związku z pismem z dnia 24 maja 2016 r., znak: GMS-WP-173-141/16, w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz zmianie innych ustaw, przesyłam w załączeniu stanowisko Nr 11/16/VII Naczelnej Rady Lekarskiej z dnia 17 czerwca 2016 r.

z wyrazami szacunku

PREZES
Naczelnej Rady Lekarskiej
Maciej Hamankiewicz

612 100 100 100 100

22.06.2016

Data w j.w.

STANOWISKO Nr 11/16/VII
NACZELNEJ RADY LEKARSKIEJ
z dnia 17 czerwca 2016 r.

w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz zmianie innych ustaw

Naczelna Rada Lekarska po zapoznaniu się z projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz zmianie innych ustaw, przekazanym przy piśmie pana Adama Podgórskiego – Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 24 maja 2016 r., znak: GMS-WP-173-141/16, popiera kierunek zaproponowanych zmian, mających na celu zapewnienie osobom niepełnosprawnym intelektualnie należytej im ochrony.

Jednakże Naczelna Rada Lekarska proponuje rozważenie zmiany nazwy „opiekun medyczny”, gdyż wskazuje ona na osobę sprawującą opiekę medyczną – lekarza, pielęgniarkę czy felczera. Lekarz podstawowej opieki zdrowotnej jest w istocie opiekunem medycznym każdej zarejestrowanej u niego osoby. Ponadto w przedstawionym projekcie ustawy nie określono kompetencji i uprawnień opiekuna medycznego, nie wskazano, czy zadaniem opiekuna medycznego jest podejmowanie działań zapewniających podopiecznemu uzyskanie wszelkich niezbędnych świadczeń medycznych.

Jednocześnie Naczelna Rada Lekarska przychylając się do zdania projektodawcy, że obowiązujące regulacje są niewystarczające wskazuje, że projektowana ustawa nie odpowiada potrzebom pełnego uregulowania kwestii zgód na zabiegi medyczne. W świetle przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2015 r. poz. 464 z późn. zm.), która określa m.in. ogólne zasady postępowania przy dokonywaniu ingerencji medycznej w stosunku do pacjentów niezdolnych do wyrażenia zgody, w przypadku pacjenta pełnoletniego i nieubezwłasnowolnionego decyzję o leczeniu może podejmować wyłącznie sam pacjent, albo gdy utraci on zdolność świadomego podejmowania decyzji – sąd opiekuńczy, z wyjątkiem sytuacji nagłych. Tym samym w przypadku osób, które mają

pełną zdolność do czynności prawnych, ale z powodu stanu fizycznego lub psychicznego nie są w stanie wyrazić swojej woli, prawo nie zezwala na wyrażenie woli w zakresie decyzji leczniczej przez osoby trzecie, w tym członków rodziny, osoby bliskie. Prawo powinno przewidywać możliwość ustanowienia *pro futuro* pełnomocnika, który byłby upoważniony do wiążącego dla lekarzy podejmowania decyzji w imieniu pacjenta w zakresie stosowania procedur medycznych, na wypadek utraty przez pacjenta kompetencji do samodzielnego podejmowania decyzji.

Naczelna Rada Lekarska zwraca również uwagę, że problematyka pełnomocnictwa medycznego jest szeroko opisywana w literaturze medycznej, analizowana w judykaturze, jest też przedmiotem inicjatyw na rzecz zmiany prawa, w tym Polska Grupa Robocza ds. Problemów Etycznych Końca Życia opracowała projekt uregulowania instytucji pełnomocnika medycznego. Z tych względów potrzebne jest obecnie opracowanie takich rozwiązań prawnych, które pozwolą pacjentowi realizować jego autonomię decyzyjną, a dla lekarza będą stanowić jasne, precyzyjnie określone reguły postępowania.

SEKRETARZ


Marek Jodłowski

PREZES


Maciej Hamankiewicz



Warszawa, dnia 20.06. 2016 r.

PK I BP 025.106.2016

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Adamie

W nawiązaniu do pisma z dnia 24 maja 2016 r., nr GMS-WP-173-141/16, dotyczącego poselskiego *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze (Dz. U. poz. 177), uprzejmie informuję, że przedmiot projektu, normującego problematykę zapewnienia osobom niepełnosprawnym intelektualnie należnej im ochrony, poddano analizie głównie - w zakresie oceny, czy proponowane zmiany wpłyną na realizację zadań związanych z udziałem prokuratora w postępowaniach w sprawach cywilnych, rodzinnych i opiekuńczych.

I. Uregulowania proponowane w art. 1 projektu, w zakresie obejmującym zmiany w ustawie dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2015 r. poz. 2082), dalej określanego jako k.r.o., dotyczą ustanowienia opiekuna medycznego i opiekuna prawnego dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie.

W Tytule III k.r.o. w dodawanym *Dziale IIa* - w art. 175¹ § 2 oraz w art. 175³ § 2 określono enumeratywnie katalog osób uprawnionych do złożenia wniosku o ustanowienie - odpowiednio - opiekuna medycznego dla osoby niepełnosprawnej

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. 21.06.2016

Data wpływu

intelektualnie, która ukończy 16 lat oraz opiekuna prawnego dla osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która ukończy 18 lat.

Proponowane przepisy nie przewidują obligatoryjnego udziału prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach objętych tymi regulacjami, tak jak w przypadku spraw o ubezwłasnowolnienie, w których zgodnie z art. 546 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego udział prokuratora jest obligatoryjny. Niemniej legitymacja procesowa prokuratora do złożenia wniosku w tym przedmiocie będzie wynikać z treści przepisu art. 7 Kodeksu postępowania cywilnego. Wskazany przepis stanowić też będzie podstawę do zgłoszenia przez prokuratora udziału w postępowaniach sądowych wszczętych przez inne uprawnione podmioty.

W obowiązującym stanie prawnym udział prokuratora w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących opieki nad osobą niepełnosprawną intelektualnie może następować również z inicjatywy sądu, w oparciu o przepis art. 59 k.p.c., zgodnie z którym sąd zawiadamia prokuratora o każdej sprawie, w której udział jego uważa za potrzebny.

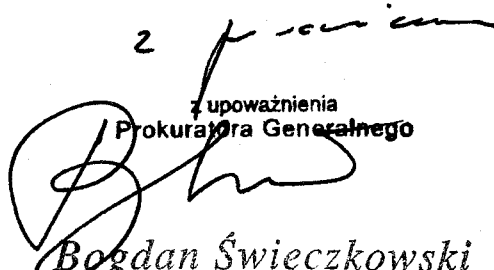
W projektowanych art. 175³ § 4 oraz art. 175⁵ k.r.o. w katalogu uczestników postępowania o ustanowienie opiekuna prawnego pominięto małżonka osoby, której dotyczy wnioski, podczas gdy obligatoryjnymi uczestnikami tego postępowania są krewni w linii prostej.

II. Uregulowania proponowane w art. 2 projektu, w zakresie obejmującym zmiany w *ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny* (Dz. U. z 2016 r. poz. 380) dalej określanego jako k.c., w projektowanym brzmieniu art. 15 k.c. przewidują nieznaną prawu cywilnemu instytucję „ograniczonej zdolności prawnej”. Z projektowanej treści przepisu wynika, że przepis ten może dotyczyć ograniczonej zdolności do czynności prawnych, która jest inną instytucją prawa cywilnego, niż instytucja zdolności prawnej, którą zgodnie z art. 8 § 1 k.c., ma każdy człowiek od chwili urodzenia.

Wypada również zauważyć, że wobec projektowanej treści art. 175³ § 1 k.r.o. zbędna wydaje się zmiana przepisu art. 16 k.c.

Mając na uwadze przedmiot projektu wypada zauważyć, że projektowane zmiany wpłyną zapewne na wymiar realizowanych przez prokuratora zadań związanych z jego udziałem w postępowaniach sądowych w sprawach cywilnych, rodzinnych i opiekuńczych, z uwagi na rozszerzenie kognicji sądu o nowe kategorie spraw.

Niezależnie od powyższego, z uwagi głęboko ingerencyjny i stygmatyzujący charakter skutków orzeczenia o ustanowieniu opiekuna prawnego, w przypadku wdrożenia objętych projektem rozwiązań, należy poddać pod rozagę celowość przekazania tej kategorii spraw do właściwości sądów okręgowych, tym bardziej, że zakres dowodzenia niepełnosprawności został ograniczony do orzeczenia o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności.

2 
z upoważnienia
Prokuratora Generalnego
Bogdan Świączkowski
PROKURATOR KRAJOWY



**PIERWSZY PREZES
SĄDU NAJWYŻSZEGO
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

BSA I-021-226/16

Warszawa, dnia 24 czerwca 2016 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu 2.7.2016.....

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 24 maja 2016 r., GMS-WP-173-141/16 uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do **poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw.**

Z poważaniem


Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf



Warszawa, dnia 24 czerwca 2016 r.

SĄD NAJWYŻSZY
BIURO STUDIÓW i ANALIZ
Pl. Krasińskich 2/4/6, 00-951 Warszawa
BSA I – 021 – 226/16

Opinia

**o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny,
Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego
oraz o zmianie innych ustaw, przedstawiony
przez Klub Parlamentarny "Kukiz'15"**

I. Uwagi ogólne

Projekt ustawy, co wynika już z jego tytułu, dotyczy zmian w ustawach o randze kodeksów, w tym kodeks cywilny, wymieniony jako pierwszy w tytule projektu ustawy, oceniany bywa jako najdonioślejszy po Konstytucji akt normatywny w systemie polskiego prawa¹. Nie ulega też wątpliwości, że zawarte w tym kodeksie rozwiązania mają fundamentalne znaczenie dla całego obrotu w sferze prawa prywatnego. Co więcej, projekt ustawy dotyczy jednej z najważniejszych instytucji prawa cywilnego – zdolności do czynności prawnych i zawiera propozycje zasadniczych zmian odnośnie do przysługiwania jej osobom pełnoletnim z niepełnosprawnością intelektualną, której zakres obecnie może być zmodyfikowany wskutek orzeczenia ubezwłasnowolnienia.

Zmiany stanu prawnego w tych kwestiach są konieczne w konsekwencji ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską Konwencji o prawach osób

¹ Ministerstwo Sprawiedliwości. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego. *Zielona Księga. Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej* pod redakcją Z. Radwańskiego, Warszawa 2006, s. 32.

niepełnosprawnych (osób „z niepełnosprawnościami”) z 2006 r.² (dalej powoływana też z użyciem skrótu „KPON”).

W „Oświadczeniu Rządowym z dnia z dnia 25 września 2012 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzonej w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r.”³ zostało, między innymi, złożone „oświadczenie interpretacyjne” dotyczące art. 12 Konwencji, z którego wynika dopuszczalność stosowania ubezwłasnowolnienia w okolicznościach i w sposób określony w prawie krajowym. Reprezentowane jest jednak stanowisko, zgodnie z którym, mimo owego oświadczenia, Rzeczpospolita jest związana art. 12 KPON⁴, co wspiera tezę o zasadności rychłego wprowadzenia zmiany stanu prawnego.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 1169. Celowe wydaje się odnotowanie, iż oficjalny, opublikowany tamże przekład Konwencji na język polski budzi zastrzeżenia, które dotyczą, między innymi jej tytułu. Wielu autorów za bardziej adekwatne uznaje pojęcie „osoby z niepełnosprawnościami”. Taki ujęcie wskazuje, że chodzi o „grupę osób z różnymi niepełnosprawnościami” (Przykładowo zwróciła na to uwagę M. Zima – Parjaszewska w „Stanowisku Polskiego Stowarzyszenia na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym w sprawie projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw z 8.08.2014 r., www.psouu.org.pl). W tekście opinii będą używane obydwie wersje przekładu tytułu Konwencji.

³ Dz.U. 2012, poz.1170.

⁴ Oświadczenie Rządowe brzmi, jak następuje: „Rzeczpospolita Polska oświadcza, że interpretuje art. 12 konwencji 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, w sytuacji, gdy wskutek choroby psychicznej, niedorozwoju umysłowego lub innego rodzaju zaburzeń psychicznych osoba nie jest w stanie kierować swoim postępowaniem.” „Oświadczenie interpretacyjne” nie modyfikuje umowy międzynarodowej. Wskazuje na wykładnię lub doprecyzowuje treści umowy. „Zastrzeżenie” (każde jednostronne oświadczenie zmierzające do wykluczenia lub modyfikacji skutku prawnego wskazanych postanowień traktatu w ich zastosowaniu do państwa, które je złożyło) nie może być niezgodne z celem i przedmiotem traktatu, co wynika z art. 19 lit. c Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r., Dz. U. 1990 r., nr 74, poz. 439. Mimo, iż Polska złożyła odnośnie do art. 12 KOPN „tylko” oświadczenie interpretacyjne w istocie wydaje się ono niezgodne z celem Konwencji. Tak M. Domański, *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Prawo w Działaniu 2014, nr 17, s. 38-41, A. Błaszczak, *Zastrzeżenia i oświadczenie interpretacyjne Polski do Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami (w:) Prawa osób z niepełnosprawnością intelektualną lub psychiczną w świetle międzynarodowych instrumentów ochrony praw człowieka* (red. D. Pudziańska), LEX 2014. Rzecznik Praw Obywatelskich w sprawozdaniu z „Realizacji przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych” za lata 2012-2014, Warszawa 2015, s. 33, ocenił, że „błędne tłumaczenie oficjalnego tekstu Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (...) oraz „oświadczenie interpretacyjne” złożone przez Polskę do art. 12 KPON w chwili jej ratyfikowania uniemożliwiają osobom ubezwłasnowolnionym powoływanie się na gwarancje ustanowione tą Konwencją w celu egzekwowania swojego prawa do równego traktowania”.

Celowe wydaje się zwrócenie uwagi, iż „Założenia nowelizacji Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego, Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego i innych ustaw w zakresie zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością psychiczną” zostały przygotowane przez zespół ekspercki - Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego działającą przy Ministrze Sprawiedliwości – i udostępnione z datą 22 marca 2013 r.⁵

Rada Ministrów przyjęła w dniu 10 marca 2015 r. założenia do projektu ustawy o zmianie ustaw – Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, o wspieraniu pieczy zastępczej oraz innych ustaw⁶ (opracowane przez Komisję Kodyfikacyjną).

Do projektu założeń zostały przedstawione liczne opinie (w tym Sądu Najwyższego)⁷ akceptujące kierunek zmian zawierające jednak uwagi wymagające rozważenia. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego, która działała w okresie od marca 2015 r. do 17 grudnia 2015 r., nie opracowała do chwili jej rozwiązania projektu ustawy wg przyjętych założeń, choć intensywne prace trwały⁸. Było to konsekwencją znacznego skomplikowania „przełożenia” założeń projektu ustawy na propozycje konkretnych przepisów.

Konieczne jest podkreślenie, iż zmiana stanu prawnego w tak fundamentalnej kwestii jest zadaniem złożonym, trudnym nawet dla zespołu ekspertów, wymagającym rozważenia licznych zagadnień prawnych, a niezależnie od tego, między innymi, studium prawnoporównawczego, ekspertyzy prawnomiędzynarodowej, przeglądu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Sama analiza ustaw krajowych, które musiałyby zostać znowelizowane wskutek przyjęcia nowej koncepcji ochrony osoby z niepełnosprawnością intelektualną jest pracochłonna, gdy odnotuje się, iż poza zmianą ustaw wymienionych w tytule projektu Założeń ustawy nowelizacyjnej Komisja

⁵ W dniu 6 czerwca 2016 r. tekst „Założeń” był dostępny w formie elektronicznej pod adresem <https://bip.ms.gov.pl/pl/dzialalnosc/komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-cywilnego/>

⁶ Archiwalny wykaz prac legislacyjnych Rady Ministrów z okresu 1 września 2011 – 4 grudnia 2015, nr projektu ZD79, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/from/r838,Zalozenia-do-projektu-ustawy-o-zmianie-ustaw>

⁷ Opinia z dnia 25 kwietnia 2014 r., BSA I-021-83/14.

⁸ Sprawozdanie z działalności Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego w 2015 r., dostępne w dniu 6 maja 2016 r. pod adresem elektronicznym: <https://bip.ms.gov.pl/.../komisje-kodyfikacyjne/komisja-kodyfikacyjna-prawa-cywilne>

Kodyfikacyjna wskazała, że wyłącznie odnośnie do regulacji dotyczących występowania w obrocie cywilnoprawnym osób „z niepełnosprawnością psychiczną” zachodzi potrzeba nowelizacji 36 ustaw.

Autorzy projektu opiniowanej ustawy stwierdzają, iż przygotowane przez nich propozycje „zostały oparte na założeniach opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego oraz postulatach organizacji społecznych zaangażowanych w opiekę nad osobami niepełnosprawnymi intelektualnie”, co oznaczałoby, że podjęli się zadania, które w założeniu miało być zrealizowane na wstępnym etapie przez zespół ekspercki (Komisję Kodyfikacyjną), poddane ocenie przez odpowiednie służby legislacyjne resortu sprawiedliwości, zaakceptowane przez Radę Ministrów, a więc wielostopniowo zweryfikowane przed wniesieniem do Sejmu w celu zapewnienia kompletności projektu. Ustawa powinna bowiem, jak poucza § 2 Zasad techniki prawodawczej⁹, „wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny”.

O ile nowy stan prawny miałby zrealizować koncepcję wspieranego podejmowania decyzji (*supported decision-making*) przez osoby z niesprawnością intelektualną konieczne byłyby, poza zmianami konstrukcji prawnej zdolności do czynności prawnych, liczne rozwiązania organizacyjne zapewniające odpowiednią pomoc, asystę („wspomaganie”) adekwatną do stopnia niepełnosprawności. Zapewne w pewnej liczbie przypadków podmiot udzielający pomocy niepełnosprawnemu powinien dysponować doświadczeniem i specjalistyczną wiedzą, aby udzielić rzeczywistej pomocy w samodzielnym podjęciu decyzji oraz zakomunikowaniu jej we właściwy sposób adresatowi tejże decyzji. Zapewnienie takiej pomocy („asysty”) zapewne będzie związane z różnymi zadaniami służb publicznych w sferze organizacyjnej i edukacyjnej. Najprawdopodobniej w związku z możliwymi uchybieniami w tej sferze osobom z niepełnosprawnością intelektualną będzie potrzebna pomoc prawna w konsekwencji dokonywania przez nie wadliwych czynności prawnych. Powyższe także będzie wymagało licznych rozwiązań organizacyjnych i zapewnienia wsparcia finansowego na pomoc prawną ze środków

⁹ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz. U. 2002, nr 100, poz. 908.

publicznych. Konieczne więc wydaje się oszacowanie skali corocznych koniecznych wydatków na te cele oraz zabezpieczenie ich w budżecie.

O skali potrzeb pośrednio świadczą ustalenia poczynione przez Rzecznika Praw Obywatelskich¹⁰, oparte o dane statystyczne Ministerstwa Sprawiedliwości dotyczące liczby osób ubezwłasnowolnionych.

Wynika z nich, że na dzień 31 grudnia 2013 r. w Polsce było 65.981 osób ubezwłasnowolnionych całkowicie oraz 11.658 osób ubezwłasnowolnionych częściowo (łącznie ubezwłasnowolnionych było więc 77.639 osób). Można domniemywać, że obecnie jest ich więcej, gdy zważy się na systematyczny wzrost wniosków o ubezwłasnowolnienie obserwowany w ostatnich latach.

Zapewne jest wiele osób z niepełnosprawnością intelektualną, wobec których z różnych przyczyn nie orzeczono ubezwłasnowolnienia. Osoby te bez stosownego wsparcia nie są w stanie należycie zadbać o swoje sprawy ani podejmować samodzielnych decyzji (w rzeczywistości „własnych”) we wszystkich dotyczących ich sprawach.

Wskazane przez RPO dane o ubezwłasnowolnieniach stanowią jedynie fragmentaryczną informację o domniemywanej skali potrzeb. Nie mniej są wystarczające dla powzięcia poważnych wątpliwości odnośnie do przeświadczenia twórców opiniowanej ustawy, iż „*nie wywoła [ona] skutków finansowych dla budżetu*”.

II. Uwagi do projektowanych zmian w kodeksie cywilnym

1. Ogólne ustalenia dotyczące projektowanych zmian

W pierwszej kolejności celowe wydaje się ustalenie jakie zmiany wprowadza opiniowany projekt ustawy do kodeksu cywilnego. Istotne, aby nie tracić z pola widzenia, iż projekt nie przewiduje skreślenia żadnego przepisu kodeksu cywilnego. Aktualne brzmienie obowiązujących przepisów ma zostać zachowane i jedynie uzupełnione przez proponowane w opiniowanym projekcie nowe przepisy. Powyższe

¹⁰ Realizacja przez Polskę zobowiązań wynikających z Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych. Sprawozdanie Rzecznika Praw Obywatelskich 2012-2014, Warszawa 2015, s. 35.

oznacza w szczególności, że zostaje **zachowana instytucja ubezwłasnowolnienia w dotychczasowej swej postaci i ze wszystkimi skutkami, o ile co innego nie wynika z zapisu dodanego przez projekt ustawy.**

W konsekwencji, gdyby projekt ustawy został uchwalony, po nowelizacji art. 15 kodeksu cywilnego brzmiałby jak następuje: [stan aktualny] „Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mają małoletni, którzy ukończyli lat trzynaście, oraz osoby ubezwłasnowolnione częściowo [drugie zdanie dodane przez projektowaną ustawę w brzmieniu:] *Osoby niepełnosprawne intelektualnie, którym ustanowiono opiekuna prawnego mają ograniczoną zdolność prawną w zakresie w jakim opiekun został ustanowiony.*”

Z brzmienia powyższego zapisu wynika prowadzenie nieznanego obecnemu polskiemu prawu instytucji „*ograniczonej zdolności prawnej*”, bowiem wg obowiązującego stanu prawnego każdy człowiek od chwili urodzenia ma zdolność prawną (art. 8 § 1 kodeksu cywilnego), a dokonanie ingerencji możliwe jest jedynie w jego „zdolność do czynności prawnych”.

Niezdefiniowana w kodeksie „zdolność do czynności prawnych” w największym uproszczeniu rozumiana jest jako możliwość nabywania praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego własnym działaniem (we własnym imieniu), a więc wskutek dokonywania „czynności prawnych” (określana bywa też jako wyznaczona normami prawnymi kompetencja do dokonywania czynności konwencjonalnych, stanowiących czynności prawne, powodujących zmianę sytuacji prawnej tej osoby). Osoba fizyczna mając – co do zasady - od urodzenia do śmierci zdolność prawną (a więc potencjalną możliwość nabywania praw i obowiązków z zakresu prawa cywilnego) może w pewnych okresach swego życia nie mieć zdolności do czynności prawnych (gdy nie ukończyła lat 13 lub została całkowicie ubezwłasnowolniona), mieć tę zdolność ograniczoną (małoletni, częściowo ubezwłasnowolnieni) lub pełną (osoba pełnoletnia nieubezwłasnowolniona).

Skoro przytoczony wyżej zapis projektu nie doczekał się wyjaśnienia w jego uzasadnieniu być może pojawił się skutek braku konsultacji prawniczej bądź skutek niedoskonałej korekty. Nie mniej taki zapis widnieje zarówno w tekście

przesłanym do zaopiniowania, jak i w tekście, który był dostępny na stronie internetowej Sejmu RP¹¹.

Zważywszy, iż ograniczenie zdolności prawnej osoby fizycznej nie wydaje się dopuszczalne ani z przyczyn prawnych ani aksjologicznych, ani najprawdopodobniej nie było intencją projektodawców, którzy sytuację osób niepełnosprawnych intelektualnie pragną poprawić a nie pogorszyć, w dalszych uwagach przyjęte zostaje założenie, iż projektodawcom nie chodziło o ograniczenie zdolności prawnej wyłącznie jednej kategorii osób fizycznych - niesprawnym intelektualnie (co skrajnie na niekorzyść zmieniałoby ich status), ale iż art. 15 po nowelizacji dotyczy w całości ograniczenia zdolności do czynności prawnych.

Ograniczoną zdolność do czynności prawnych mieliby więc (1) małoletni – pomiędzy 13 rokiem życia a osiągnięciem pełnoletności, (2) osoby ubezwłasnowolnione częściowo na dotychczasowych zasadach (3) takie osoby niepełnosprawne intelektualnie, którym ustanowiono „opiekuna prawnego”.

Marginalnie jedynie odnotować wypada, że używanie pojęcia „opiekun prawny” musi wywoływać „zamieszanie pojęciowe”, gdy zważy się na utrwalone od kilkudziesięciu lat znaczenie tego terminu i jego niebudzące wątpliwości powiązanie z sytuacją osoby, której najczęściej nie przysługuje zdolność do czynności prawnych, bądź która będąc małoletnią nie pozostaje pod władzą rodzicielską, szczególnie iż instytucja opieki – dotychczas zwyczajowo nazywanej „prawną” w celu odróżnienia od używanego potocznie, oraz w tekstach pedagogicznych na określenie pieczy faktycznej słowa „opieka” - nadal miałyby funkcjonować bez zmian.

Art. 16 kodeksu cywilnego po nowelizacji brzmiałby jak następuje: § 1 [stan aktualny] „Osoba 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

¹¹ Tak stan był w czasie przygotowywania niniejszej opinii, w dniu 7 czerwca 2016 r.

prowadzenia jej spraw¹². [drugie zdanie dodane przez projektowaną ustawę w brzmieniu:] *Jeżeli stan osoby niepełnosprawnej intelektualnie nie uzasadnia ubezwłasnowolnienia częściowego, lecz potrzebna jest pomoc do prowadzenia niektórych jej spraw można ustanowić dla niej opiekuna prawnego.*"; § 2 [stan aktualny miałby pozostać niezmienny] „Dla osoby ubezwłasnowolnionej częściowo ustanawia się kuratelę”; § 3 [dodany przez projektowaną ustawę w brzmieniu:] *„Postanowienia art. 17, art. 18 § 1 i § 2 oraz art. 18 tak w tekście przesłanym do zaopiniowania - dwukrotnie wymieniony art. 18 k.c.”¹³ dotyczące przedstawiciela ustawowego stosuje się do opiekuna prawnego osoby niepełnosprawnej intelektualnie.*”

2. Zróżnicowanie sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną, jako podmiotów prawa cywilnego

Z zestawienia stanu obowiązującego z projektowanymi jego zmianami zdaje się wynikać, iż zbiór osób z niepełnosprawnością intelektualną obejmowałby jednostki o bardzo zróżnicowanym statusie w obszarze prawa cywilnego. Byłyby to, w zależności od stanu swej niepełnosprawności intelektualnej:

- ✓ osoby ubezwłasnowolnione całkowicie, dla których został ustanowiony opiekun (bez dodatku w nazwie instytucji słowa *prawnego*) będący ich przedstawicielem ustawowym (art. 13 § 2 k.c. oraz art. 175 k.r.o.);
- ✓ osoby ubezwłasnowolnione częściowo, dla których ustanawia się kuratelę (art. 16 § 2 k.c.); pozycję kuratora dla osoby częściowo ubezwłasnowolnionej wyznacza orzeczenie sądu opiekuńczego, który ustanowił kuratora (art. 181

¹² Sąd Najwyższy dokonując wykładni art. 16 k.c. wyjaśnił w postanowieniu z dnia 14 maja 1973 r., I CR 207/73, Lex 7255, że „prowadzenia spraw” obejmuje zarówno dokonywanie czynności prawnych jak i czynności faktycznych (a nawet obowiązków społecznych.) dotyczących osoby, w stosunku do której zgłoszono wniosek o ubezwłasnowolnienie. Współcześnie, jak się wydaje przeważa pogląd, iż ubezwłasnowolnienie częściowe odnosi się do zakresu zdolności do czynności prawnych a nie faktycznych. Dla osoby, która ma trudności z dokonywaniem czynności faktycznych należy ustanowić kuratora na podstawie art. 183 k.r.o. Nie jest właściwe w tej sytuacji ubezwłasnowolnienie częściowe. P. Księżak, *Komentarz do art. 16 k.c.* [w:] *Kodeks cywilny Komentarz* (red. K. Osajda), Legalis 2013.

¹³ Dwukrotne wymienienie w projektowanym § 3 art. 18 k.c. sugeruje pomyłkę (błąd korekty?) ale nie pozwala na jednoznaczne wskazanie o jak przepis chodziło projektodawcom, zaś domysły podmiotu opiniującego mogłyby się okazać nietrafne.

k.r.o.); kurator jest powołany do reprezentowania osoby częściowo ubezwłasnowolnionej i do zarządu jej majątkiem, gdy sąd opiekuńczy tak postanowił; pozycja kuratora może być bardzo zróżnicowana, jego uprawnienia mogą być zbliżone do uprawnień opiekuna, ale mogą też być bardzo niewielkie, gdy będzie miał jedynie status „kuratora-doradcy”¹⁴; Odnotować należy, że choć interpretacja art. 181 k.r.o. budzi pewne kontrowersje, wydaje się jednak iż przeważające jest stanowisko traktujące kuratora jako przedstawiciela ustawowego osoby częściowo ubezwłasnowolnionej nawet, gdy to jednoznacznie nie zostało sformułowane w danym przypadku w postanowieniu powołującym kuratora¹⁵;

- ✓ osoby o mniejszym stopniu niepełnosprawności intelektualnej niż ubezwłasnowolnione częściowo w dokładnie określonych w orzeczeniu sądu czynnościach, miałyby zdolność do czynności prawnych ograniczoną; działałyby w tych sprawach z pomocą „opiekuna prawnego” (instytucja wprowadzana do kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przez opiniowany projekt ustawy).

Z zaproponowanego wskutek nowelizacji brzmienia art. 15 k.c. wynika, że ostatnio wymieniona grupa osób miałyby bardzo zróżnicowaną co do zakresu zdolność do czynności prawnych. Dla każdej z nich zakres ograniczenia określałby sąd. Formalnie te osoby nie byłyby kwalifikowane jako częściowo ubezwłasnowolnione, choć w istocie byłyby niejako „podgrupą” częściowo ubezwłasnowolnionych (choć nie byłyby tak nazywane). Innymi słowy uchwalenie projektu spowodowałoby istotną zmianę odnośnie do kategorii osób fizycznych o ograniczonej zdolności do czynności prawnych z innej przyczyny jak nieukończenie 13 roku życia.

Powyższa konstatacja wynika, jak się wydaje (bowiem brak precyzyjnego uzasadnienia projektu ustawy) z poniższych ustaleń opierających się o brzmienie stosownych zapisów ustawowych w formie zaproponowanej w projekcie ustawy:

¹⁴ J. Ignatowicz w *Systemie Prawa Rodzinnego i Opiekuńczego* (red. J. St. Piątkowski), Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Lódź 1985, s. 1196-1197.

¹⁵ Tak T. Smoczyński w *Systemie Prawa Prywatnego*, tom 12: *Prawo rodzinne i opiekuńcze* (red. T. Smoczyński), Warszawa 2011, s. 905-906.

(1). Zachowane byłoby bez zmian ubezwłasnowolnienie częściowe, do którego nadal miałyby zastosowanie dalsze przepisy rozdziału normującego „zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych” precyzujące (tak jak dotychczas) czynności, które wymagają zgody przedstawiciela ustawowego i wskazujące takie czynności, których ta osoba może dokonywać bez zgody przedstawiciela ustawowego.

(2) Projekt ustawy wyróżnia zbiór osób z niepełnosprawnością intelektualną. Nie zawiera jednak jakiegokolwiek odniesienia do wzajemnej relacji pojęć: „*niedorozwój umysłowy*” i „*niepełnosprawność intelektualna*”, ani nie proponuje skreślenia pierwszego z nich, co wprowadza jedną z wielu niekonsekwencji terminologicznych. Z dotychczasowych ustaleń zdaje się wynikać, iż projekt „kreuje” nową kategorię osób o ograniczonej zdolności do czynności prawnych. Różniłaby się ona od kategorii nadal objętej pojęciem „ubezwłasnowolnieni częściowo” następującymi cechami:

- ✓ przynależność danej osoby do tej grupy warunkuje uprzednie ustalenie iż występuje u niej niepełnosprawność intelektualna w łagodniejszej postaci niż ta, wskutek której zasadne jest orzeczenie ubezwłasnowolnienia częściowego,
- ✓ pomocy udziela nie kurator o statusie prawnym przedstawiciela ustawowego ale osoba fizyczna sprawująca na mocy orzeczenia sądu funkcję „opiekuna prawnego”, który nie jest przedstawicielem ustawowym osoby, której udziela pomocy, nie mniej stosuje się do niego wprost (a nie jedynie odpowiednio) wymienione w nowej jednostce redakcyjnej art. 16 kodeksu cywilnego (dodany przez opiniowany projekt ustawy § 3) przepisy kodeksu cywilnego o zgodzie przedstawiciela ustawowego osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnych (wymaganej lub nie). W kontekście owego odesłania nie jest oczywiste dlaczego projekt nie przewiduje stosowania do omawianej nowej formy ograniczonej zdolności do czynności prawnych art. 18 § 3 k.c., skoro zawarty tam zapis pełni funkcję ochronną dla osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnych.

3. Konkluzje

Nowe podejście do niepełnosprawności intelektualnej zakłada istotne zmiany rozwiązań prawa cywilnego. Obecne opierają się modelu nazywanym niekiedy „medycznym”, bądź „substytucyjnym”, wedle którego niepełnosprawność psychiczna (w tym intelektualna) to stan odbiegający od normy biologicznej, a zatem problem „medyczny”, „lekarski”. Doznającą go osoba jest traktowana jako „chora”. Powinna zostać wyleczona, aby była dostosowana do życia w społeczeństwie. Gdy to okazuje się niemożliwe należy ją ubezwłasnowolnić, a dla ochrony jej praw wyznaczyć „zdrowego” opiekuna, który w obrocie prawnym będzie ją zastępował (stąd nazwa model „substytucyjny”, *substitute decision-making*), podobnie jak o interesy małoletnich dzieci dbają ich rodzice. Nowe „społeczne” podejście do niepełnosprawności (w tym psychicznej, intelektualnej) nakazuje traktowanie osób z omawianą niesprawnością jako pełnoprawnych obywateli. Społeczeństwo jest wobec nich zobowiązane „do usunięcia (ograniczenia) barier, które uniemożliwiają niepełnosprawnym korzystanie z przysługujących im praw i pełną integrację ze społeczeństwem”¹⁶

Model „substytucyjny” ochrony interesów osób z niepełnosprawnościami intelektualnymi wielokrotnie był oceniany, jako niewypełniający standardów ochrony praw człowieka, między innymi w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w szczególności w sprawach ze skarg obywateli państw Europy Środkowo-Wschodniej (przykładowo Lashin przeciwko Federacji Rosyjskiej, skarga nr 33117/02, Shtukaturov przeciwko Federacji Rosyjskiej, skarga nr 44009/05, Stanev przeciwko Bułgarii, skarga nr 36760/06). Krytycznie oceniana była w szczególności instytucja ubezwłasnowolnienia, jako niedostatecznie uwzględniającą podmiotowość, autonomię i oczekiwania osób niepełnosprawnych¹⁷.

W Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych została zrealizowana koncepcja „wspieranego podejmowania decyzji” (*supported decision-making*),

¹⁶ M. Domański, op. cit., s.10.

¹⁷ Analizie ubezwłasnowolnienia w kontekście ochrony praw człowieka zostało poświęcone opracowanie M. Domańskiego, *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka*, Prawo w Działaniu 2014, nr 17, s. 7-47, do którego (i powołanej tam literatury) należy odesłać.

propagowana przez organizacje pozarządowe działające na rzecz osób z niepełnosprawnością intelektualną, którą przyjęto uprzednio w Rekomendacji Rady Europy z dnia 23 lutego 1999 roku R (99) 4 w sprawie zasad dotyczących ochrony prawnej niepełnosprawnych osób dorosłych¹⁸ oraz deklaracji międzynarodowej konferencji w sprawie niepełnosprawności intelektualnej PAHO/WHO (Montreal, 2004 r.).

Opiera się ona na uznaniu zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami psychospołecznymi lub intelektualnymi. W tym modelu osoba niepełnosprawna intelektualnie samodzielnie podejmuje decyzje dotyczące jej życia przy wsparciu osobowym lub technicznym na każdym etapie procesu decyzyjnego, który tego wymaga¹⁹.

W konsekwencji takiego ujęcia sam proces podejmowania decyzji zwykle jest wieloetapowy. Rozpoczyna go umożliwienie dostępu do informacji na temat, którego ma dotyczyć podejmowana decyzja (pomoc w pozyskaniu informacji) i pomoc w zrozumieniu tych informacji. Następnie osoba z niepełnosprawnością intelektualną powinna dokonać oceny skutków zamierzonego przez siebie działania. Kolejnym etapem byłoby podjęcie decyzji i jej zakomunikowania w sposób zrozumiały dla innych. Na każdym z tych etapów osoba z niepełnosprawnością intelektualną może potrzebować wsparcia. Należy go udzielić zamiast zastępować tę osobę w podjęciu decyzji. Taka pomoc w zrozumieniu informacji i konsekwencji określonych zachowań, podejmowaniu decyzji, interpretowaniu ich lub pomoc w ich zakomunikowaniu innym nosi nazwę „wspieranego podejmowania decyzji”.²⁰

Przeciwieństwem tego modelu jest ubezwłasnowolnienie i przedstawicielstwo ustawowe, a więc stan prawny aktualnie obowiązujący Polsce, który wymaga istotnej i dosyć zasadniczej przebudowy, aby spełniał wymagania konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami. Autorzy opiniowanego projektu ustawy tego zadania nie

¹⁸ Na temat tej rekomendacji zob., między innymi, M. Domański, op. cit. s. 16-21 i powołaną tam literaturę.

¹⁹ M. Szeroczyńska: *Ubezwłasnowolnienie i alternatywne formy pomocy w realizowaniu zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnością intelektualną, w regulacjach międzynarodowych oraz w prawie obcym, na przykładzie Estonii, Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Kanady (stanu Manitoba)* [w:] „Jeśli nie ubezwłasnowolnienie, to co?” pod red. K. Kędziory, Warszawa 2012, s. 17-18.

²⁰ M. Szeroczyńska, tamże.

wykonali. Zaproponowali bowiem „dopisanie” nowych rozwiązań do obowiązujących co – w przypadku akceptacji projektowanej ustawy – wprowadziłoby stan „chaosu” prawnego i liczne wątpliwości interpretacyjne.

Wydaje się także, iż - wbrew intencjom twórców projektu ustawy - adresaci zmian, czyli osoby z niepełnosprawnością intelektualną nie byłiby usatysfakcjonowani nowym stanem prawnym, skoro zachowana miałaby być instytucja ubezwłasnowolnienia, a w przepisach kodeksu cywilnego nadal byłaby mowa o osobach z „niedorozwojem umysłowym”, co jest postrzegane przez to środowisko jako stygmatyzujące i naruszające poczucie godności.

Konieczne też wydaje się odnotowanie, iż w świetle ustaleń komentarza do przepisów Konwencji o prawach osób z niepełnosprawnościami, zawierającego wskazówki odnośnie do sposobu jej realizacji w ustawodawstwie państw-stron konwencji, opracowanego przez Komitet do Spraw Osób Niepełnosprawnych, będący organem powołanym do wdrażania w życie Konwencji, zachowanie rozwiązań prawa cywilnego i prawa opiekuńczego właściwych dla modelu „substytucyjnego” (w tym instytucji ubezwłasnowolnienia i jej konsekwencji) nie jest zgodne z wymaganiami konwencyjnymi (art.12 KPON). Tak bowiem jednoznacznie oceniany jest rozwój nowych instytucji „wsparcia” przy równoległym utrzymywaniu „reżimu substytucyjnego”²¹.

Projektowane przepisy są nieprecyzyjne. Zostały sformułowane bez poszanowania dla zastanej terminologii nowelizowanego aktu normatywnego. W szczególności razi używanie pojęcia „opiekun” z dodatkiem „prawny”, lub bez takiej kwalifikacji, co niewątpliwie byłoby powodem licznych nieporozumień i wątpliwości.

Powyższe prowadzi do wniosku, iż w zaproponowanym brzmieniu propozycja nowelizacji kodeksu cywilnego powinna zostać zaniechana.

²¹ Zob. na ten temat szczegółowe informacje zawarte w powoływanym wcześniej opracowaniu M. Domańskiego, *Ubezwłasnowolnienie w prawie polskim a wybrane standardy ...*, s. 31-37.

III. Uwagi do projektowanych zmian w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym

1. Wzmianka o formach pomocy dla pełnoletniej osoby z niepełnosprawnością intelektualną, przewidzianych w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym

Kodeks rodzinny i opiekuńczy w Tytule III przewiduje dwie instytucje mogące służyć pomocą osobie pełnoletniej: opiekę i kuratelę. Pierwsza z nich jest przewidziana dla osób całkowicie ubezwłasnowolnionych. Realizuje więc w pełni „substytucyjny” model pomocy dla osoby z niepełnosprawnością intelektualną.

Instytucja o nazwie „kuratela” jest zróżnicowana. Jej charakterystyka zależy od celu, dla którego w danym stanie faktycznym kurator został ustanowiony. Dla osoby z niepełnosprawnością intelektualną, która została częściowo ubezwłasnowolniona, ustanawiany jest kurator będący (z reguły) przedstawicielem ustawowym tej osoby. W zależności od rodzaju czynności prawnej dokonywanej przez osobę częściowo ubezwłasnowolnioną pełniona przez kuratora funkcja ma bądź w pełni „substytucyjny” charakter, bądź zawiera pewne elementy „wsparcia”. Nie mniej, już ze swej istoty konstrukcja „przedstawicielstwa ustawowego” należy do modelu „substytucyjnego” pomocy udzielanej osobom z niepełnosprawnością intelektualną, a więc nie mieści się w standardach, których spełnienia oczekiwali twórcy art. 12 KRON.

Jedyną instytucją prawa opiekuńczego, która wydaje się nie pozostawać w sprzeczności z ochroną osoby z niepełnosprawnością intelektualną unormowaną w art. 12 KRON jest kuratela ustanawiana *„dla osoby niepełnosprawnej potrzebującej pomocy do prowadzenia wszelkich spraw”* przewidziana w art. 183 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego.

Kurator ustanawiany na tej podstawie nie jest przedstawicielem ustawowym, ma bowiem jedynie pomagać osobie niepełnosprawnej, a nie zastępować ją w podejmowaniu decyzji. Istotne, że zakres obowiązków i uprawnień takiego kuratora

każdorazowo określa sąd opiekuńczy uwzględniając żądanie osoby niepełnosprawnej.

Wykonane w Instytucie Wymiaru Sprawiedliwości badanie praktyki stosowania art. 183 k.r.o.²² wykazało jednak, iż instytucja ta w licznych przypadkach była stosowana niezgodnie z jej przeznaczeniem²³. W większości przebadanych spraw²⁴ domagano się upoważnienia kuratorów do reprezentowania podopiecznych w tzw. sprawach urzędowych. Udzielając tego rodzaju upoważnień w postanowieniach o ustanowieniu kurateli sądy udzielały pełnomocnictw do działania w imieniu niepełnosprawnego w tych sprawach, co jest sprzeczne z istotą kurateli dla osoby niepełnosprawnej. W niektórych stanach faktycznych ustanowienie kuratorów na podstawie art. 183 k.ro. zastosowano jako alternatywę dla ubezwłasnowolnienia całkowitego²⁵.

Celowe wydaje się zwrócenie uwagi na istotę obowiązującego stanu prawnego. **Modelem, odpowiednio modyfikowanym na potrzeby opieki dla ubezwłasnowolnionych całkowicie oraz kurateli jest władza rodzicielska** (odnośnie do opieki nad małoletnim - art. 155 § 2 k.r.o., odnośnie do opieki nad całkowicie ubezwłasnowolnionym - art. 175 k.r.o. w związku z art. 155 § 2 k.r.o.,

²² D. Olczak-Dąbrowska, *Wybrane rodzaje kurateli w praktyce sądowej*, Prawo w Działaniu 2014, nr 17.

²³ W 43,8 % spraw przyczyną niepełnosprawności, ze względu na którą żądano ustanowienia kuratora, były choroby związane ze starzeniem się (głównie choroby Alzheimera, Parkinsona, zespół otępienny; których skutki były różnorodne - od nieporadności do braku świadomości i kontaktu z otoczeniem, których było zdecydowanie więcej). W 11,45% spraw niepełnosprawność wynikała z chorób i zaburzeń psychicznych (schizofrenia, zespół psychoorganiczny, organiczne zaburzenia urojeniowe), a w 20,8 % spraw z niedorozwoju umysłowego (dziecięce porażenie mózgowe, zespół Downa). Urazy po wypadkach, a w szczególności śpiączka mózgowa były powoływane jako przyczyny niepełnosprawności w 9,37 % przebadanych spraw. Choroby somatyczne (stwardnienie rozsiane, płasawica Huntigtona, stany po udarze mózgu) stanowiły 12,5 % spraw, w których rozpoznano wnioski o ustanowienie kuratora dla osoby niepełnosprawnej. Niepełnosprawność fizyczna była podawana jedynie w 2,08 % przebadanych spraw. (D. Olczak-Dąbrowska, op.cit., s. 104).

²⁴ Około 85 % spraw wniosków o ustanowienie kuratora dla osoby niepełnosprawnej był uzasadniony potrzebą załatwienia spraw tzw. urzędowych, do których zaliczano postępowania przed organami rentowymi, instytucjami pomocy społecznej, urzędami skarbowymi, organami administracji samorządowej oraz wyrażenie zgody na umieszczenie niepełnosprawnego w zakładzie opiekuńczo-leczniczym. Z reguły łączyły się one z koniecznością udzielenia pomocy osobie niepełnosprawnej przy dokonywaniu czynności faktycznych, np. odbiór renty lub emerytury był jednym z najczęściej wskazywanych problemów, z którym nie radziły sobie osoby niepełnosprawne. (D. Olczak-Dąbrowska, op.cit., s. 107 i n.).

²⁵ Badanie wykazało, że w większości spraw osoby niepełnosprawne nie miały zachowanej zdolności kierowania swoim postępowaniem (osoby w stanie śpiączki mózgowej lub doświadczające zaburzeń czucia, mowy, amnezji, niedowładów po udarze mózgu).

odnośnie do kurateli – art. 178 § 2 k.r.o. w związku z art. 175 k.r.o. oraz z art. 155 § 2 k.r.o.).

Władza rodzicielska ma być wykonywana tak, jak tego wymaga dobro dziecka i interes społeczny (art. 95 § 3 k.r.o.), z poszanowaniem godności i praw osoby pozostającej pod tą władzą (art. 95 § 1 k.r.o.), z uwzględnieniem jej „rozsądnych życzeń” (art. 95 § 4 k.r.o.), ale tylko gdy „na to pozwala” w danym przypadku „rozwój umysłowy, stan zdrowia, stopień dojrzałości” osoby pozostającej pod władzą rodzicielską.

Powyższe kryteria (dodawane stopniowo do brzmienia art. 95 k.r.o. w kolejnych nowelizacjach) nie zmieniają istoty władzy rodzicielskiej, którą jest nie tylko „obowiązek pieczy nad osobą i majątkiem” ale i „kierowanie” dzieckiem, które „winno rodzicom posłuszeństwo” (art. 95 § 2 k.r.o.). „Role” rodziców i dziecka są więc jednoznacznie określone, a dziecko – choć z wiekiem uzyskuje coraz większą „autonomię” – nie ma jednak, wedle tej koncepcji, ani pozycji „równej” rodzicom, ani możliwości działania wbrew ich woli, o ile decyzje rodzicielskie nie stwarzają stanu jakiegokolwiek obiektywnego zagrożenia dobra dziecka (w takiej sytuacji nastąpi bowiem „interwencja” sądu opiekuńczego – art. 109 k.r.o.).

Wzorowany na władzy rodzicielskiej model opieki dla osoby małoletniej niepozostającej pod władzą rodzicielską jest w pełni racjonalny, bowiem opiekun powinien „zastąpić” dziecku rodzica. (Pominać tu należy, jako niemające związku z przedmiotem projektu ustawy różne złożone problemy wzajemnych relacji pomiędzy opieką nad osobą małoletnią a różnymi instytucjami tzw. „pieczy zastępczej”²⁶). Stosowanie go wobec osoby dorosłej budzi uzasadnione wątpliwości.

2. Koncepcja zmian w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym

Obowiązujący model opieki nie jest zgodny z założeniem maksymalnej samodzielności i dyspozycyjności osoby z niesprawnością intelektualną, której

²⁶ M. Safjan, *Podstawowe kierunki rozwoju opieki nad dzieckiem w rodzinach zastępczych*, PiP 1980, nr 1, L. Kociucki, *Opieka nad małoletnim*, Warszawa 1993, s. 124, E. Holewińska – Łapińska, *Ustanowienie opieki a orzeczenie o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej* (w:) *Księga Jubileuszowa Profesora Tadeusza Smoczyńskiego* (red. M. Andrzejewski, L. Kociucki, M. Łączkowska), Toruń 2008, s. 399-411, Instytut Wymiaru Sprawiedliwości, M. Domański, *Wybrane zagadnienia orzekania o umieszczeniu dziecka w pieczy zastępczej*, Warszawa 2016, <http://www.iws.org.pl/raporty>.

w podejmowaniu decyzji nie należy zastępować, a jedynie jej „asystować”, wyjaśniać, udzielać pomocy w sformułowaniu i wyrażeniu własnej decyzji.

Opiniowany projekt ustawy nie przewiduje „przemodelowania” całej instytucji opieki, bądź opieki dla osób pełnoletnich. Wszystkie obowiązujące unormowania, o których wspomniano w poprzedzającym punkcie niniejszej opinii (opieka dla osoby małoletniej nie pozostającej pod władzą rodzicielską, opieka dla osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej, kuratela dla osoby częściowo ubezwłasnowolnionej, kuratela dla osoby niepełnosprawnej potrzebującej pomocy do prowadzenia wszelkich spraw) miałyby nadal obowiązywać bez jakiejkolwiek zmiany. Po Dziale II „Opieka nad ubezwłasnowolnionym całkowicie” opiniowany projekt ustawy dodaje Dział IIa „Opieka nad osobą niepełnosprawną intelektualnie”, w którym 2 pierwsze artykuły są poświęcone ustanawianiu „opiekuna medycznego”, kolejne dotyczą „opiekuna prawnego”.

W konsekwencji występowałyby więc, zróżnicowane w istotny sposób, instytucje mające w nazwie słowo „opieka”. Opiekunowie byliby ustanawiani:

- ✓ dla osób małoletnich niepozostających pod władzą rodzicielską – z nazwą „opiekun”
- ✓ dla osób całkowicie ubezwłasnowolnionych – z nazwą „opiekun”,
- ✓ dla osób, które ukończyły 18 lat i są niepełnosprawne intelektualnie, jeżeli dana „osoba upośledzona intelektualnie²⁷ nie ma wystarczającego rozeznania niezbędnego dla dokonywania czynności prawnych w niektórych sprawach, a niepełnosprawność tej osoby została potwierdzona w orzeczeniu o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności” (nowa instytucja – projektowany art. 175³ k.r.o.) – z nazwą „opiekun prawny”, z tym, że sąd mógłby upoważnić „opiekuna prawnego” do:

- „opieki z kompetencją do reprezentacji”, nadającej opiekunowi upoważnienie do reprezentowania podopiecznego w oznaczonym zakresie, bądź do

²⁷ Z tego zapisu wynika, że wśród osób z niepełnosprawnością intelektualną (kategoria ogólna „zbiorcza”) są obok innych niepełnosprawnych - osoby „upośledzone intelektualnie”, tzn. takie których dotyczy orzeczenie „o umiarkowanym lub znacznym stopniu niepełnosprawności”.

- „opieki z kompetencją do współdecydowania” - polegającej na zastrzeżeniu zgody lub potwierdzenia opiekuna prawnego dla ważności oznaczonych rodzajów czynności prawnych podopiecznego”²⁸.
- ✓ dla osób, które ukończyły 16 lat i są niepełnosprawne intelektualnie, jeżeli dana „osoba niepełnosprawna intelektualnie nie dysponuje dostatecznym rozeznanie niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych” (nowa instytucja – projektowany art. 175¹ k.r.o.) – z nazwą „opiekun medyczny”;

„Opiekun medyczny” miałby, jak można domniemywać, wyrażać zgodę na przeprowadzenie badania lub udzielenie innych świadczeń zdrowotnych w sytuacjach, w których aktualnie jest wymagane zezwolenie sądu opiekuńczego (art. 32 ust. 6 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty, tekst jednolity Dz. U. 2015, poz. 464). Nie wydaje się, aby w ten sposób ochrona dobra osoby z niepełnosprawnością intelektualną była pełniejsza. Jednakże zajęcie stanowiska w tej kwestii byłoby możliwe po przeprowadzeniu stosownego badania praktyki (w tym orzecznictwa sądów powszechnych). Z uzasadnienia projektu ustawy nie wynika, aby taka analiza stanowiła podstawę dla projektowanej zmiany stanu prawnego.

3. Konkluzje

Punktem wyjścia dla unormowań Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego przewidujących instytucje pomocy i wsparcia dla osób z niepełnosprawnością intelektualną przy dokonywaniu przez nie czynności prawnych powinny być unormowania kodeksu cywilnego.

O ile miałyby być one zgodne z koncepcją „wspieranego podejmowania decyzji” oraz z art. 12 KRON musiałyby opierać się na nowych zasadach (w tym

²⁸ Z zapisu nie wynika, czy „opiekun prawny z kompetencją do współdecydowania” ma również „kompetencję do reprezentacji”, jako że te dwa projektowane typy „opieki prawnej” wydają się być w koncepcji autorów projektu wyczerpująco unormowane.

obejmujących rezygnację z instytucji ubezwłasnowolnienia, która nawet w swej nazwie „informuje” o „niewłasnowolności”).

Autorzy projektu takiej zasadniczej „przebudowy” koncepcji zdolności do czynności prawnych osób z niepełnosprawnościami w sferze psychiki (w tym z niepełnosprawnością intelektualną) nie dokonali, a jedynie zaproponowali modyfikację ograniczonej zdolności do czynności prawnych osób pełnoletnich nie wymagających ubezwłasnowolnienia częściowego, ale potrzebujących wsparcia przy dokonywaniu określonych indywidualnie przez sąd czynności prawnych (w takim dokładnie wyznaczonym zakresie miałyby ograniczoną zdolność do czynności prawnych, ale formalnie nie byłyby częściowo ubezwłasnowolnione). Takie, indywidualnie wyznaczane, zakresy zdolności do czynności prawnych (znane tylko tym, którzy zapoznali się z treścią orzeczenia sądu) w istotny sposób wpływałyby negatywnie na bezpieczeństwo obrotu prawnego.

Wydaje się, że z taką koncepcją (choć budzi ona bardzo poważne wątpliwości, na co już zwracano uwagę) ewentualnie mogłaby być spójna zmodyfikowana instytucja kurateli.

Zasadnicze wątpliwości budzi użycie nazwy „opiekun” dla osoby wspomagającej niepełnosprawnego i asystującej przy dokonywaniu przez niego czynności prawnych.

IV. Podsumowanie

Wyrażając szacunek dla zaangażowania autorów projektu ustawy w dążenie do możliwie szybkiego unormowania sytuacji osób z niepełnosprawnością intelektualną, które od dłuższego czasu takich zmian oczekują, konieczne wydaje się wskazanie, iż dobro tych osób wymaga bardzo dobrego, precyzyjnego wieloaspektowego unormowania prawnego ich sytuacji. Przedstawiony projekt ustawy tego nie czyni w sposób wystarczający, zarówno dlatego, że dotyczy jedynie niewielkiego wycinka problematyki wymagającej unormowania, jak i dlatego, że zaproponowane rozwiązania budzą bardzo poważne wątpliwości, co zasygnalizowano w powyższych uwagach.

Wydaje się także, iż **wielość problemów w obszarze prawa cywilnego i rodzinnego, których autorzy projektu zapewne nie rozważali, czyni**

niemożliwym jego „dopracowanie” na forum komisji sejmowej. Złożoność materii uzasadniałaby powierzenie przygotowania projektu gronu profesjonalistów oraz poddanie prac przygotowawczych regułom właściwym dla rządowych projektów ustaw.



Warszawa, 2016-07-01

**MINISTERSTWO
RODZINY, PRACY I POLITYKI
SPOŁECZNEJ**

**SEKRETARZ STANU
PEŁNOMOCNIK RZĄDU
DO SPRAW OSÓB NIEPEŁNOSPRAWNYCH
*Krzysztof Michałkiewicz***

BON-VII.02200.4.2016.MB

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz.

Data wpływu **01.07.2016**

**Pan
Adam Podgórski
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu**

Szanowny Panie,

W związku z przekazaniem przy piśmie znak: GMS-WP-73-141/16 z dnia 24 maja br. poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw, proszę o przyjęcie poniższej opinii.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw w art. 5 zakłada nowelizację przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2011 r. poz. 721, z późn. zm.).

Przedmiotem nowelizacji jest:

- 1) wyodrębnienie katalogu osób niepełnosprawnych intelektualnie spośród podmiotowości osób niepełnosprawnych;
- 2) wprowadzenie w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności w stosunku do osób orzekanych wskazania w zakresie spełniania przez osobę niepełnosprawną intelektualnie przesłanki braku rozeznania uzasadniającego ustanowienie opiekuna medycznego, adresowanego wyłącznie do osób niepełnosprawnych intelektualnie (art. 5 pkt 1 projektu).
- 3) określenie czasookresu wydania orzeczenia dla osób niepełnosprawnych, których sprawność intelektualna jest trwale naruszona z powodu wady wrodzonej lub długotrwałej choroby (art. 5 pkt 2 projektu).

Należy wskazać, że rolą powiatowych i wojewódzkich zespołów do spraw orzekania o niepełnosprawności funkcjonujących na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych jest wydawanie orzeczeń o niepełnosprawności, stopniu niepełnosprawności oraz o wskazaniach do ulg i uprawnień, na podstawie których określany jest status osoby, jako osoby niepełnosprawnej. Zespoły orzekające nie kategoryzują osób niepełnosprawnych ze względu na rodzaj niepełnosprawności, dokonują jedynie oceny ograniczeń funkcjonalnych będących podstawą wydania orzeczenia.

Proponowany zapis wskazania w orzeczeniu o stopniu niepełnosprawności skierowany jest wyłącznie do osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która może nie dysponować dostatecznym rozeznanie niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych, a jej niepełnosprawność potwierdzona jest orzeczeniem o stopniu niepełnosprawności – co z jednej strony stygmatyzuje osoby niepełnosprawne intelektualnie a z drugiej dyskryminuje inne osoby, które nie dysponują dostatecznym rozeznanie niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych, a nie są osobami niepełnosprawnymi intelektualnie.

Pojęcie osoby niepełnosprawnej intelektualnie nie zostało zdefiniowane ustawowo, tym samym zespoły orzekające nie mają możliwości określania kręgu osób, których ww. sformułowanie dotyczy. Ponadto wydawane przez zespoły orzekające orzeczenia zawierają już wskazanie w punkcie 10 – prawo do zamieszkiwania w oddzielnym pokoju.

Niezależnie od powyższego należy podnieść, że niepełnosprawność intelektualna (obniżenie poziomu rozwoju intelektualnego) to zaburzenie rozwojowe polegające na znacznym obniżeniu ogólnego poziomu funkcjonowania intelektualnego, któremu towarzyszy deficyt w zakresie zachowań adaptacyjnych (w szczególności niezależności i odpowiedzialności). Pojęcie to ma zakres szerszy niż upośledzenie umysłowe tj. zaburzenie rozwojowe oznaczające, że osoba nim dotknięta ma iloraz inteligencji poniżej 70. Łączy się to także z zaburzeniami funkcjonowania w społeczeństwie, umiejętnością zadbania o siebie i sprawnością umysłową.

Zgodnie z treścią § 32 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności (Dz. U. z 2015 r., poz. 1110) przy kwalifikowaniu do znacznego, umiarkowanego i lekkiego stopnia niepełnosprawności bierze się pod uwagę zakres naruszenia sprawności organizmu spowodowany przez: upośledzenie umysłowe

począwszy od upośledzenia w stopniu umiarkowanym, w czterostopniowej skali obejmującej upośledzenie w stopniu głębokim, znacznym, umiarkowanym i lekkim.

Należy przy tym podkreślić, iż orzecznictwo o niepełnosprawności uwzględnia zarówno fizyczne, psychiczne jak i społeczne aspekty funkcjonowania człowieka. Przyjęte zasady orzekania oznaczają, iż orzekanie o niepełnosprawności ma charakter kompleksowy. Wystąpienie tylko jednego z elementów np. naruszenia sprawności organizmu (potocznie utożsamianego z chorobą/deficytem) nie musi zatem oznaczać, że mamy do czynienia z niepełnosprawnością. Natomiast intensywność tego czynnika nie wpływa bezpośrednio na ustalony stopień niepełnosprawności, jeżeli w następstwie jego występowania nie dochodzi do istotnych ograniczeń w sferze aktywności. Reasumując, orzekanie o niepełnosprawności jest oceną ograniczeń w możliwości jej funkcjonowania w życiu społecznym i zawodowym – będących następstwem naruszenia sprawności organizmu.

Zgodnie z powyższym osoby upośledzone w stopniu lekkim (w czterostopniowej skali upośledzeń) nie uzyskają orzeczenia o stopniu niepełnosprawności ze względu na poziom inteligencji. Tym samym proponowane zapisy ich nie dotyczą, choć część z nich może nie dysponować dostatecznym rozeznaniem niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych. Podobnie jak osoby chore psychicznie oraz osoby ze zdiagnozowanymi ciężkimi zaburzeniami rozwojowymi, które bez wątpienia również mogą potrzebować ustalenia opiekuna medycznego.

Jednocześnie należy podkreślić, iż każda osoba niepełnosprawna intelektualnie posiada opinię psychologiczną, która w oparciu o przeprowadzone standardowe badanie poziomu inteligencji, zawiera diagnozę w tym obszarze ze wskazaniem poziomu intelektualnego (ilorazu inteligencji) oraz opis funkcjonowania społecznego. Wydaje się więc, iż przedmiotowa opinia wskazująca na poziom funkcjonowania intelektualnego, powinna być wystarczająca dla ustanowienia opiekuna medycznego – co byłoby dużym ułatwieniem dla osób tego wymagających, bowiem nie musiałyby one zabiegać o kolejne dokumenty. Ponadto nie wszystkie osoby, które nie dysponują dostatecznym rozeznaniem niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych uzyskają orzeczenie o stopniu niepełnosprawności.

Należy również zauważyć, iż podstawą do ustanowienia opiekuna medycznego ma być orzeczenie wraz ze wskazaniem, co może skutkować koniecznością ponownego ubiegania się o status osoby niepełnosprawnej ze względu na zmianę stanu prawnego i brak przedmiotowego wskazania. Osoby posiadające dotychczasowe orzeczenie wydane na stałe nie będą miały bowiem możliwości ustanowienia opiekuna medycznego według tych zasad.

Chcąc uzyskać orzeczenie w celu ustanowienia opiekuna medycznego będą musiały poddać się procedurze orzekania – co będzie dla nich znacznym utrudnieniem. Skala osób, których może to dotyczyć jest duża biorąc pod uwagę fakt, iż w samym 2015 r. wydano łącznie 110 098 orzeczeń o przyczynie niepełnosprawności: upośledzenie umysłowe, choroba psychiczna lub całościowe zaburzenia rozwojowe, a w latach 2008 – 2015 392 944 orzeczeń - co będzie miało również znaczące konsekwencje finansowe dla zespołów orzekających o niepełnosprawności. Należy zauważyć, iż każda z osób w tych grupach może nie dysponować dostatecznym rozeznaniem niezbędnym do wyrażenia zgody na przeprowadzenie badania lub udzielenie jej innych świadczeń zdrowotnych. Należy ponownie podkreślić, iż potrzebę ustanowienia opiekuna medycznego mogą mieć osoby nie posiadające statusu osoby niepełnosprawnej.

W mojej ocenie, zawarty w art. 5 pkt 2 projektu przepis wskazujący na wydawanie orzeczeń na czas nieoznaczony w przypadku osób niepełnosprawnych, których sprawność intelektualna jest trwale naruszona, jest sprzeczny z obowiązującym w tym zakresie prawem oraz skutkuje automatyczną (formalną) oceną uniemożliwiając indywidualną ocenę.

Należy podkreślić, iż zgodnie z przepisami § 3 ust. 4-6 rozporządzenia w sprawie orzekania o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności stopień niepełnosprawności osoby zainteresowanej orzeka się na czas określony lub na stałe - jeżeli według wiedzy medycznej może nastąpić poprawa stanu zdrowia lub jeżeli według wiedzy medycznej stan zdrowia nie rokuje poprawy. Jednakże pomimo tego, że przesłanki służące ustaleniu okresu, na jaki wydawane jest orzeczenie, determinowane są w pierwszej kolejności kryterium medycznym, to określenie czasookresu na jaki wydawane jest orzeczenie ustalające stopień niepełnosprawności musi uwzględniać fakt wpływu naruszenia sprawności organizmu na zakres wypełniania ról społecznych określany poprzez stopień ograniczeń funkcjonalnych zawarty w definicji każdego ze stopni niepełnosprawności. Przedmiotowej oceny dokonuje lekarz – przewodniczący składu orzekającego zgodnie z wiedzą medyczną w zakresie codziennego funkcjonowania osoby orzekanej.

Reasumując pragnę zauważyć, że nie kwestionując idei wsparcia osoby niepełnosprawnej intelektualnie, która nie dysponuje dostatecznym rozeznaniem, zawartej w poselskim projekcie ustawy, jej realizacja w zaproponowanym kształcie - ze względu na wskazane powyżej okoliczności - nie jest możliwa w ramach obowiązującego systemu orzekania o niepełnosprawności. Zarówno argumenty natury merytorycznej odnoszące się m.in. do braku możliwości kategoryzowania osób niepełnosprawnych ze względu na rodzaj niepełnosprawności, czy też konsekwencji tej kategoryzacji, którą stanowi stygmatyzacja

osób niepełnosprawnych intelektualnie i pozbawienie możliwości wsparcia osób innych niż niepełnosprawne intelektualnie, które jednocześnie nie dysponują dostatecznym rozeznanie jak też argumenty natury praktycznej wskazujące na możliwość wyodrębnienia grupy wymagającej tego rodzaju wsparcia bez konieczności prowadzenia czaso- i kosztochłonnego procesu wydawania decyzji administracyjnej poprzedzającej i tak decydujące w tej materii rozstrzygnięcie sądu - powinny skłonić projektodawców do zaproponowania powszechnego a przy tym mniej zbiurokratyzowanego mechanizmu wsparcia tej grupy osób we wskazanym obszarze życia społecznego.

11. 12. 2010 r.
ds. Osób Niepełnosprawnych

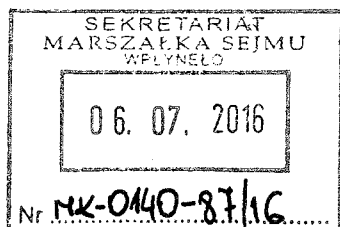
Krzysztof Michalkiewicz



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 6 lipca 2016 r.

Komisja Ustawodawcza
UST-00 - 14 /16



Pan

Marek KUCHCIŃSKI

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję – przyjętą na posiedzeniu w dniu 6 lipca 2016 r. – opinię Komisji Ustawodawczej:
- o poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców poseł Agnieszka Ścigaj).

Z poważaniem

Przewodniczący Komisji

/Marek Ast/

OPINIA nr 69
Komisji Ustawodawczej

w sprawie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw

przyjęta na posiedzeniu
w dniu 6 lipca 2016 r.

dla Marszałka Sejmu

Komisja Ustawodawcza, na posiedzeniu w dniu 6 lipca 2016 r., rozpatrzyła skierowany przez Marszałka Sejmu – w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu RP, celem wyrażenia opinii w świetle zgłoszonych wątpliwości w sprawie zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Kodeks postępowania cywilnego oraz o zmianie innych ustaw.

Komisja, po przedstawieniu projektu i wysłuchaniu ekspertów, przeprowadziła dyskusję. W wyniku głosowania Komisja

- **uznała ten projekt za dopuszczalny.**

Przewodniczący Komisji

/Marek Ast/

