



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Janusz KOCHANOWSKI

RPO-609893/I/KŁ/09

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa,

10/11/2003

Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości

AL Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

Liczne Laurory Janie Minister

W kierowanych do mnie skargach poruszany jest problem regulacji art. 80 Kodeksu cywilnego, który przewiduje szczególną formę czynności prawnych podejmowanych przez osoby nie mogące czytać. Otóż, zgodnie z tą regulacją, jeżeli osoba nie mogąca czytać ma złożyć oświadczenie woli na piśmie, oświadczenie powinno być złożone w formie aktu notarialnego. Zdaniem skarżących, przepis ten ma charakter dyskryminujący w stosunku do osób niewidomych, które zmuszone są stosować notarialną formę czynności prawnej i ponosić koszty sporządzenia aktu notarialnego przy każdym istotnym zobowiązaniu majątkowym. I tak, np. w ostatnim czasie obserwuje się praktykę, stosowaną przez niektóre banki, iż osoba niewidoma w celu zawarcia umowy z bankiem musi udać się do notariusza. Podobne rygory obowiązują przy zawieraniu umów z Państwowym Funduszem Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych oraz w kontaktach z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych. Sytuacja taka wyklucza często osoby niewidzące z życia społecznego, czyniąc z nich w praktyce osoby ubezwłasnowolnione, które nie mogą same decydować we własnych sprawach.

Faktem jest, że nie zawsze brak wymaganej formy pisemnej (a w konsekwencji - brak formy notarialnej w sytuacji określonej w art. 80 kc) skutkuje nieważnością czynności prawnej: w świetle art. 73 i 74 kc, zasadą jest zastrzeżenie formy pisemnej dla celów wyłącznie dowodowych (zob. uchwałę Sądu Najwyższego z dnia 27 października 1977 r., sygn. III CZP 81/77, publ. OSNC z 1978 r., nr 8, poz. 131). Niemniej jednak, jak wskazują

skarżący, kontrahent osoby nie mogącej czytać - chcąc zabezpieczyć własne interesy majątkowe - z reguły odmawia zawarcia umowy, o ile nie przybierze ona formy notarialnej. Ta sytuacja powoduje faktyczne ograniczenie osób niewidomych w dostępie do dóbr i usług.

Owo ograniczenie przybiera szczególnie dotkliwą postać w przypadku usług bankowych: przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Prawo bankowe (t.j.: Dz. U. z 2002 r., nr 72, poz. 665 ze zmian.) przewidują wymóg formy pisemnej w przypadku korzystania z tak podstawowych produktów bankowych, jak rachunek bankowy (art. 52), kredyt (art. 69 ustawy) - w tym kredyt konsumencki (art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim: Dz. U. nr 100, poz. 1081 ze zmian.). Od zachowania formy pisemnej ustawa uzależnia również skuteczność oświadczenia o poddaniu się egzekucji (art. 97 ust. 1 ustawy Prawo bankowe), a także ważność oświadczenia właściciela nieruchomości o ustanowieniu hipoteki bankowej (art. 95 ust. 4 ustawy). We wszystkich tych przypadkach osoba niewidoma będzie *de facto* zmuszona skorzystać z formy aktu notarialnego, która dla osób widzących nie jest obowiązkowa; zważywszy na fakt, że stawka taksy notarialnej pozostaje w określonej proporcji do wartości przedmiotu czynności prawnej, koszty obrotu prawnego dla takich osób mogą okazać się znaczne, a w praktyce uniemożliwiające dokonanie danej czynności prawnej.

Bez wątpienia regulacja przepisu art. 80 kc służy zapewnieniu pewności obrotu prawnego: jak podkreśla się w literaturze przedmiotu, *ratio legis* tego przepisu polega na ochronie praw i interesów osoby nie mogącej czytać przed wykorzystaniem takiej sytuacji przez jej kontrahenta. Mógłby on bowiem, odczytując sporządzoną na piśmie umowę, zmienić treść oświadczenia woli ze szkodą dla np. osoby niewidomej. Z drugiej strony, ów wymóg służy również ochronie interesów kontrahenta takiej osoby. Osoba pozbawiona możliwości czytania nie będzie mogła podważać doniosłości prawnej swojego oświadczenia woli, np. poprzez podniesienie zarzutu, że dokument czynności prawnej został podstępnie zniekształcony przez drugą stronę, wykorzystującą jej stan niewidzenia. Oświadczenie woli złożone w formie aktu notarialnego gwarantuje kontrahentowi takiej osoby trwałość i bezpieczeństwo położenia prawnego, w jakim znalazł się on wskutek dokonania czynności prawnej z osobą nie mogącą czytać (zob. A. Jedliński, [w:] A. Kidyba, [red.] *Kodeks cywilny. Komentarz*. Tom I, Warszawa 2009, teza 2 do art. 80).

Niemniej jednak, jak wskazują w swoich wnioskach skarżący, przynajmniej w przypadku osób słabo widzących pojęcie „osoby nie mogącej czytać” jest pojęciem względnym; także osoba całkiem niewidoma może korzystać z istniejących współcześnie urządzeń technicznych (np. komputerowego programu skanowania i odczytywania tekstu) wspomagających jej komunikację. Okazuje się jednak, że w praktyce obrotu prawnego o zaistnieniu warunków z art. 80 kc decyduje kontrahent osoby niewidzącej lub niedowidzącej, oferujący daną usługę czy produkt, który z reguły jest podmiotem o silniejszej pozycji ekonomicznej.

Nie bez znaczenia pozostaje także inny przywoływany w skargach argument, iż brak jest analogicznych do art. 80 kc wymagań wobec osób nie posługujących się językiem polskim, nie mówiąc już o innych kompetencjach do właściwego rozumienia treści czynności prawnej.

Niezależnie od powyższego, należy zwrócić uwagę na następującą kwestię: otóż oczywistym jest, że ustawodawca zobowiązany jest do zapewnienia bezpieczeństwa obrotu prawnego wszystkim jego uczestnikom. Rzecznik Praw Obywatelskich dostrzega także racjonalne uzasadnienie regulacji z art. 80 kc, mającej charakter ochronny. Tak więc można uznać, że kryterium różnicowania (możność czytania) pozostaje w racjonalnym związku z celem i treścią owej regulacji (zapewnienie wiarygodności dokumentu prywatnego).

Jednak w mojej opinii, dla pełnej realizacji art. 32 Konstytucji RP powyższe uzasadnienie nie jest wystarczające. Ustawodawca respektuje wymogi przewidziane przez ów wzorzec wówczas, gdy uwzględnia wszystkie, także pośrednie skutki regulacji ustawowych dla sytuacji jednostki. W przypadku, gdy skutki te okażą się znaczące konieczne jest rozważenie, czy zakładane przez ustawodawcę cele można osiągnąć za pomocą innych, mniej uciążliwych środków prawnych. Jeśli w ocenie ustawodawcy nie jest to możliwe, powinien on rozważyć wprowadzenie pewnych ułatwień dla adresatów normy prawnej (np. w postaci obniżenia wysokości opłat notarialnych).

Jeśli żadne z takich środków nie zostaną podjęte, ustawodawca może narazić się na zarzut co najmniej pośredniej dyskryminacji określonej grupy osób - korzystających przecież ze szczególnej ochrony konstytucyjnej (art. 69 Konstytucji RP).

Należy w tym miejscu zauważyć, że gruncie prawa unijnego wypracowano pojęcie tzw. dyskryminacji pośredniej, do którego odwołują się regulacje dotyczące równego

traktowania: tak, np. dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U.UE.L.00.303.16) w art. 2 ust. 2 lit. b stwierdza, że dyskryminacja pośrednia występuje w przypadku, gdy przepis, kryterium lub pozornie neutralna praktyka może doprowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji dla osób danej religii lub przekonań, niepełnosprawności, wieku lub orientacji seksualnej, w stosunku do irmych osób.

Dyskryminacja pośrednia nie będzie jednak miała miejsca w sytuacji, gdy taki przepis, kryterium lub praktyka jest obiektywnie uzasadniona zgodnym z prawem celem, a środki mające służyć osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne, lub - w odniesieniu do osób niepełnosprawnych - gdy podejmowane są właściwe środki zgodnie z zasadami określonymi w art. 5, w celu zlikwidowania niedogodności spowodowanych tym przepisem, kryterium lub praktyką. Artykuł 5 dyrektywy wprowadza zasadę, że owe „właściwe środki” powinny być finansowane z funduszy publicznych. W odniesieniu do omawianej tutaj regulacji, „właściwy środek”, likwidujący niedogodności związane ze stosowaniem art. 80 kc, mógłby się sprowadzać do pokrywania lub co najmniej współfinansowania przez Państwo opłat notarialnych.

W analogiczny sposób pojęcie „dyskryminacji pośredniej” definiuje art. 4 projektu ustawy w sprawie wdrożenia niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, implementujących m. in. powołaną dyrektywę 2000/78/WE - projekt ten w maju b.r. stał się przedmiotem prac Rady Ministrów. Rozszerza on zakaz dyskryminacji, wynikający bezpośrednio z dyrektyw, obejmując nim również dostęp do nabywania praw i usług przez osoby niepełnosprawne (art. 5 ust. 2 pkt 8 projektu ustawy). Artykuł 80 kc w obecnym kształcie może uniemożliwić realizację celów powołanej (projektowanej) ustawy.

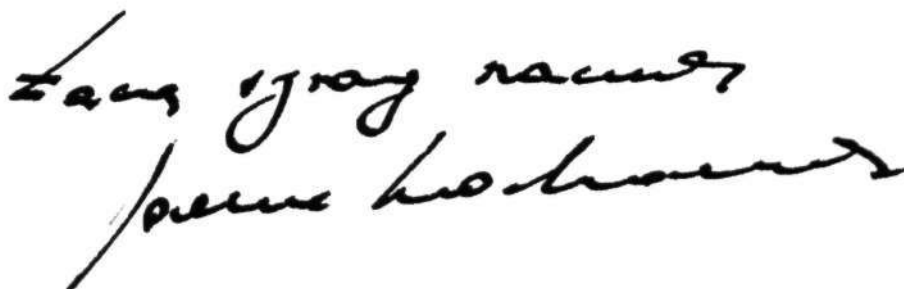
W mojej opinii, art. 80 kc można traktować jako normę skutkującą pośrednią dyskryminacją osób niewidomych - współczesne standardy prawne, wyznaczane przez Konstytucję RP oraz prawo Unii Europejskiej, wymagają, aby zróżnicowanie sytuacji prawnej podmiotów następowało wyłącznie z uzasadnionych przyczyn. Jeśli jest ono rzeczywiście konieczne, Państwo powinno podjąć określone działania niwelujące dolegliwości takiego zróżnicowania.

Można rozważać kilka wariantów przeciwdziałania owej dyskryminacji. W pierwszym rzędzie należy ocenić niezbędność art. 80 kc, który w europejskich systemach prawnych jest regulacją odosobnioną. Kodeksy cywilne innych krajów zazwyczaj nie różnicują wymogów czynności prawnych w zależności od umiejętności odczytania tekstu.

Jeśliby nawet uznać konieczność odrębnej regulacji, to pozostaje pytanie, czy wyłącznie forma notarialna zapewni bezpieczeństwo obrotu prawnego; wydaje się, że wystarczająca byłaby np. obecność przy dokonywaniu czynności prawnej osoby zaufanej, która odczytuje osobie niewidomej osnowę dokumentu -jednak bez rygorów analogicznych do tych, które przewidziane są dla udzielenia pełnomocnictwa przez art. 99 kc.

Z kolei zachowanie art. 80 kc w dotychczasowym kształcie zobowiązuje ustawodawcę - w mojej ocenie - do odrębnego uregulowania kwestii taksy notarialnej. Problem ten jest rozwiązywany w różny sposób, np. brytyjski *Disability Discrimination Act 1995*, co do zasady, kosztami szczególnego traktowania osób niepełnosprawnych obciąża dostawcę usług (sekcja 21 i 20 (5), z wyjątkiem określonym w sekcji 20 (4 e)); można jednak rozważyć refundację takich wydatków ze środków publicznych - co jest zgodne z powołanym wyżej prawem zapobiegającym dyskryminacji oraz modelem przyjętym (np. co do niektórych wydatków związanych z udogodnieniami dla niepełnosprawnych, ponoszonych przez pracodawców) w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j: Dz. U. z 2008 r., nr 14, poz. 92 ze zmian). Przykładowo wskazać także należy, iż w ustawodawstwie francuskim istnieje regulacja, która wyraźnie stanowi, iż to Państwo jest gwarantem równego traktowania osób niepełnosprawnych (art. 144-1 Kodeksu Pomocy Socjalnej i Rodziny).

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147 ze zmian.) zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o przedstawienie swojego stanowiska w powyższej sprawie.



Andrzej Gajda