



IV.7024.22.2018.KD

Pan Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

Niniejszym wystąpieniem Rzecznik Praw Obywatelskich kolejny już raz chciałby przedstawić Panu Ministrowi problem, dotyczący możliwości realizacji przez osoby bliskie kontaktów z dorosłą osobą ubezwłasnowolnioną całkowicie, w sytuacji, gdy opiekun takiej osoby utrudnia, bądź uniemożliwia kontakty.

Sprawa ta została Panu Ministrowi naświetlona w wystąpieniu Rzecznika z dnia 12 stycznia 2017r. (znak pisma IV.7021.204.2014), jednakże już wcześniej, począwszy od 2013r. była przedmiotem korespondencji kolejnych Rzeczników z resortem sprawiedliwości. W odpowiedzi na to ostatnie wystąpienie, udzielonej pismem z dnia 12 czerwca 2017r. (znak pisma DL-I-053-2/17/5) Rzecznik został powiadomiony, że w ocenie resortu wystarczające w tym zakresie są obowiązujące regulacje umożliwiające wydawanie zarządzeń przez sąd nadzorujący postępowanie opiekuńcze. „Sąd w ramach nadzoru, powziąwszy wiadomość o nienależytym wykonywaniu opieki, w czym zawiera się również nieuzasadnione odmawianie kontaktu z innymi osobami, w trybie art. 168 w zw. z art. 175 i art. 155 § 1 i 2 ustawy z dnia z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2017 r. poz. 682), zwanej dalej „k.r.o., może wydać odpowiednie zarządzenia, w tym zobowiązać opiekuna do określonego postępowania, wskazać, jakich czynności opiekun nie może dokonywać bez zezwolenia sądu lub poddać wykonywanie opieki stałemu nadzorowi kuratora sądowego. W razie niewykonania tych zarządzeń, stosowanie do treści art. 598 § 2 k.p.c, sąd może ukarać opiekuna grzywną. Sąd może także zwolnić opiekuna i ustanowić nowego, na podstawie art. 169 § 2 k.r.o. w zw. z art. 570 k.p.c.”.

Odnosząc się do zaprezentowanego wyżej poglądu, należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że zgodnie z utrwalonymi poglądami doktryny i judykatury, sąd opiekuńczy nie jest uprawniony do wszczęcia postępowania w sprawie wydania zarządzeń opiekunowi osoby ubezwłasnowolnionej z urzędu. Stosownie bowiem do art. 593 Kodeksu postępowania

cywilnego zezwolenia we wszelkich ważniejszych sprawach, które dotyczą osoby lub majątku osoby pozostającej pod opieką, udziela sąd opiekuńczy na wniosek opiekuna. Takie uregulowanie oznacza, że postępowanie przed sądem opiekuńczym jest wszczynane wyłącznie na wniosek opiekuna. Nie ma zatem zastosowania przepis wyjątkowy - art. 570, pozwalający sądowi opiekuńczemu na wszczęcie postępowania z urzędu (por. H. Dolecki, Komentarz do art. 593 k.p.c., komentarz LEX 2013, J.Bodio, Komentarz do art. 593 k.p.c., komentarz WKP 2017, H.Haak, Opieka i kuratela, 2017, zob. także postanowienie SN z dnia 16 kwietnia 1996 r., II CRN 43/96, Prok. i Pr. 1996, nr 11, poz. 41).

Ostatnio taka wykładnia art. 593 k.p.c. znalazła również potwierdzenie w uzasadnieniu uchwały Sądu Najwyższego z 17 maja 2018r. (sygn. III CZP 11/18). W uchwale tej Sąd Najwyższy stwierdził, że rodzicom dorosłego dziecka, które jest ubezwłasnowolnione całkowicie z powodu niepełnosprawności umysłowej i dla którego ustanowiono opiekuna, nie przysługuje uprawnienie do żądania rozstrzygnięcia przez sąd opiekuńczy o sposobie utrzymywania kontaktów z tym dzieckiem. W uzasadnieniu Sąd Najwyższy rozważał przedmiotowe zagadnienie m.in. w kontekście art. 593 k.p.c. i stwierdził, że utrzymywanie kontaktów z rodzicami należy zaliczyć do kategorii ważniejszych spraw dotyczących osoby podopiecznego, a zatem opiekun powinien wnosić o zezwolenie na ich pozbawienie lub ograniczenie, jeżeli są do tego podstawy. Postępowania w tym przedmiocie, jak wynika jasno z art. 593 k.p.c. nie może wszczęć sąd z urzędu, ani na wniosek innej osoby. Dalej Sąd Najwyższy wskazał sposób dalszego postępowania celem rozwiązania tego typu problemu. Otóż, jeżeli sąd opiekuńczy stwierdzi potrzebę wdrożenia postępowania, które może być wszczęte tylko na wniosek określonej osoby, a wniosek taki nie został złożony, powinien zawiadomić prokuratora, ewentualnie Rzecznika Praw Obywatelskich albo właściwą organizację pozarządową uprawnioną do działania przed sądami w imieniu lub na rzecz obywatela, sygnalizując potrzebę wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania, w którym zostanie wyjaśnione, czy kontakty z rodzicem osoby ubezwłasnowolnionej powinny czy nie powinny być regulowane.

Do Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają już wnioski od osób bliskich osoby ubezwłasnowolnionej, którym sąd – odmawiając wszczęcia postępowania na ich wniosek na podstawie art. 593 k.p.c. – wskazał Rzecznika, jako podmiot uprawniony do zainicjowania postępowania sądowego.

Warto również wskazać, iż w literaturze przedmiotu wyrażany jest także pogląd, iż co prawda, postępowanie to nie może być wszczęte przez sąd opiekuńczy z urzędu, co stanowi wyjątek od regulacji zawartej w art. 570 k.p.c., jednak w przypadku stwierdzenia działania przez opiekuna w sposób sprzeczny z interesem osoby pozostającej pod opieką lub jej majątku – sąd może, pod rygorem grzywny, zobowiązać opiekuna do wystąpienia z

wnioskiem lub z urzędu zwolnić opiekuna (Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz pod red. E. Marszałkowskiej-Krześ, 2018).

Wydaje się więc, że założenie poczynione przez Ministerstwo Sprawiedliwości w odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 12 stycznia 2017r. nie znajduje potwierdzenia w praktyce. W rzeczywistości bowiem, doprowadzenie przez osoby bliskie ubezwłasnowolnionego całkowicie (bądź przez samego ubezwłasnowolnionego) do realizacji kontaktów wbrew woli opiekuna jest skomplikowane i mało efektywne. Osoby te nie mają legitymacji do zainicjowania postępowania sądowego, które pozwoliłoby na poddanie ocenie sądu zasadności stanowiska opiekuna w kwestii kontaktów. Nawet jeśli zasygnalizują one sądowi nieprawidłowości w postępowaniu opiekuna, to sąd nie może wszcząć postępowania na podstawie art. 593 k.p.c. z urzędu. Sąd może co najwyżej rozważyć zasygnalizowanie potrzeby działania Rzecznikowi Praw Obywatelskich, prokuratorowi lub organizacji pozarządowej, ewentualnie zobowiązać pod rygorem grzywny opiekuna do wystąpienia ze stosownym wnioskiem o uregulowanie przez sąd kontaktów bądź zwolnić go z opieki. Żaden z opisanych sposobów działania nie prowadzi wprost do rozstrzygnięcia „sporu” w zakresie realizacji kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną.

Opisany stan rzeczy, w ocenie Rzecznika uzasadnia ponowne, pilne rozważenie dokonania zmian w procedurze cywilnej, które umożliwiłyby sądowi, na skutek sygnału przekazanego przez same zainteresowane osoby, wszczęcie postępowania w tego typu sprawach z urzędu. Jednoznacznie bowiem wynika z powyższego, że ani osoba ubezwłasnowolniona, ani jej osoby bliskie nie mogą same uruchomić postępowania w kwestii wydania opiekunowi przez sąd odpowiednich zarządzeń regulujących kontakty między tymi osobami, ani też sąd nie może takiego postępowania wszcząć sam z urzędu. Proponowane w orzecznictwie i piśmiennictwie rozwiązania praktyczne w znaczący sposób komplikują sposób procedowania w takich sprawach. Uzależniają działania sądów od uprzedniej decyzji podmiotów trzecich (Rzecznik Praw Obywatelskich, prokuratura, organizacja pozarządowa), które to podmioty mogą nie mieć wglądu we wszystkie istotne okoliczności sprawy, co utrudni bądź uniemożliwi zajęcie obiektywnego i odpowiedzialnego stanowiska. Powstaje również pytanie o racjonalność i celowość takiego rozwiązania. Powoduje ono dodatkowe – nie przewidziane wprost w przepisach powszechnie obowiązującego prawa – obciążenie wymienionych podmiotów, dla realizacji bardzo osobistych, a jednocześnie zwykłych, codziennych, spraw obywateli, mimo że nie dochodzi tu do naruszenia praw konstytucyjnych przez organy władzy publicznej, czy też do naruszenia praworządności. Tego swoistego proceduralnego „pośrednictwa” w uregulowaniu kontaktów pomiędzy osobami bliskimi nie uzasadnia również szczególnie istotny, czy skomplikowany charakter tego typu spraw.

Należy wskazać, że art. 47 Konstytucji RP gwarantuje każdemu prawo do ochrony prawnej życia prywatnego i rodzinnego oraz do decydowania o swoim życiu osobistym. W ramach ochrony życia prywatnego i rodzinnego z całą pewnością zawiera się prawo do nawiązywania i utrzymywania relacji zarówno pomiędzy członkami rodziny, jak i innymi osobami bliskimi. Obowiązkiem władzy publicznej jest przyznanie jednostce rzeczywistych środków prawnych do ochrony przed naruszeniami interesów określonych w art. 47 Konstytucji. Jednostka może domagać się od władzy publicznej zapewnienia jej efektywnej ochrony wartości określonych w omawianym przepisie Konstytucji (por. Konstytucja RP. Komentarz pod red. M. Safjana, L. Boska, Warszawa 2016). W ocenie Rzecznika, sytuacja, w której osoby uprawnione do ochrony ich życia rodzinnego i prywatnego nie mogą własnym działaniem doprowadzić do zainicjowania postępowania sądowego, które umożliwi im realizację wzajemnych kontaktów, a co więcej także sąd opiekuńczy nie może z urzędu takiego postępowania zainicjować, jeśli widzi ku temu uzasadnienie, jest nie do pogodzenia z art. 47 Konstytucji RP.

Warto również zasygnalizować – na co zwrócił również uwagę Sąd Najwyższy w przywołanej wyżej uchwale w sprawie o sygn. III CZP 11/18, że opieka nad osobą ubezwłasnowolnioną musi uwzględniać zasady określone w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych z dnia 13 grudnia 2006r. (która wobec Polski weszła w życie z dniem 25 października 2012r. - Dz.U. z 2012r., poz. 1170), w tym poszanowanie przyrodzonej godności, niezależności, autonomii osoby, swobody dokonywania wyborów. Swoboda dokonywania wyborów niewątpliwie dotyczy również tego, z kim taka osoba chce utrzymywać kontakty. Także w Rekomendacji R (99)4 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie zasad dotyczących ochrony prawnej niepełnosprawnych osób dorosłych podkreśla się, że decyzje w sprawach osobistych powinna podejmować ta osoba, o ile tylko jej stan zdrowia na to pozwala.

Rzecznik nie znajduje żadnego uzasadnienia dla utrzymywania stanu prawnego, uniemożliwiającego sądowi wszczęcia z urzędu postępowania w omawianej kategorii spraw i konstruowanie skomplikowanego modelu postępowania, w którym to *de facto* podmioty trzecie (prokuratura, Rzecznik, organizacje pozarządowe) mają moc decydowania o czyimś życiu prywatnym, rodzinnym, osobistym, poprzez kierowanie, bądź nie, stosownych wniosków do sądu. W ocenie Rzecznika, zarówno z art. 47 Konstytucji RP, jak i z wiążących Polskę zobowiązań o charakterze międzynarodowym wynika obowiązek dokonania zmian w procedurze cywilnej, tak, aby ułatwić zainteresowanym osobom realizację wzajemnych kontaktów zwłaszcza w sytuacji nieuzasadnionego ich utrudniania przez opiekuna prawnego osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie.

Rzecznikowi Praw Obywatelskich wiadome jest, że w ostatnim czasie Ministerstwo Sprawiedliwości podjęło decyzję o rozpoczęciu prac koncepcyjnych nad zmianą

dotychczasowego modelu ubezwłasnowolnienia. Jednakże zakładać należy, iż przygotowanie nowych, kompleksowych rozwiązań prawnych będzie procesem długotrwałym. Natomiast opisany w niniejszym wystąpieniu problem (o charakterze proceduralnym) może – i powinien – zostać rozwiązany jak najszybciej, ponieważ nie wymaga aż tak pracochłonnych, systemowych analiz i przygotowań.

Uwagi powyższe przekazuję Panu Ministrowi działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t. jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 958 ze zm.) z uprzejmą prośbą o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętych stanowisku.