



IV.7021.28.2019.MO

**Pan
Zbigniew Ziobro
Minister Sprawiedliwości**

W wystąpieniu z 22 stycznia 2019 roku (IV.7021.28.2019.MO), skierowanym do Pana Ministra, Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na niedoskonałość przepisów, polegającą na braku szczegółowego uregulowania postępowania wykonawczego w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, a w szczególności praw i obowiązków kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym, realizujących orzeczenia sądów regulujące kontakty rodziców (rodzica) z dzieckiem w obecności kuratora.

Rzecznik zwracał uwagę, iż obecnie jedynymi przepisami regulującymi uprawnienia i obowiązki kuratorów sądowych obecnych, na mocy orzeczenia sądu, przy kontaktach rodzica z dzieckiem są przepisy ustawy z 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r., poz. 682 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 12 czerwca 2003 roku w sprawie szczegółowego sposobu wykonywania uprawnień i obowiązków kuratorów sądowych (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 989). Zarówno przepisy ustawy, jak i rozporządzenia wyczerpują tu całkowicie zakres prawnego unormowania obecności kuratora sądowego przy kontaktach. Regulacja ta, bardzo ogólnikowa, w opinii Rzecznika jest niewystarczająca, a co więcej, niedostosowana do obecnych realiów.

W odpowiedzi na wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich, Ministerstwo Sprawiedliwości w piśmie z 27 lutego 2019 roku (DLPC–IV.053.2.2019) poinformowało Rzecznika, że trwają prace nad projektem ustawy o kuratorskiej służbie sądowej. Projekt ten ma objąć nowelizację przepisów ustawy z 25 lutego 1964 roku Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 2017 r. poz. 682 ze zm.) oraz ustawy z 17 listopada 1964 roku Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.) w zakresie postępowania wykonawczego

w sprawach opiekuńczych oraz praw i obowiązków kuratorów sądowych w postępowaniu wykonawczym.

Projekt ustawy o kuratorskiej służbie sądowej (UD 538), zamieszczony na stronach Rządowego Centrum Legislacji pod koniec poprzedniej kadencji Sejmu RP, zawierający w art. 119 projektu propozycję nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego, mającą na celu m.in. rozszerzenie obowiązków kuratorów sądowych obecnych przy kontaktach rodziców z dzieckiem czyni to jednak w sposób minimalny. Proponowany art. 605¹⁵ § 2 Kodeksu postępowania cywilnego stanowi, iż jeżeli sąd nie postanowił inaczej, albo co innego nie wynika z ugody zawartej przed sądem, kurator sądowy, któremu zlecono obecność przy kontaktach, stawia się w określonym w orzeczeniu sądu lub ugodzie zawartej przed sądem terminie i miejscu oraz obecny jest przez cały czas trwania kontaktu, który jest niezbędny do prawidłowego wykonania orzeczenia, w szczególności przy rozpoczęciu lub zakończeniu spotkania. Paragraf 3 stanowi, iż kurator sądowy obecny przy kontaktach czuwa nad realizacją orzeczenia sądu lub ugody zawartej przed sądem w zakresie terminów, czasu i miejsca spotkania oraz ustalonego sposobu kontaktów.

Wydaje się, że tak – w istocie – niewielka zmiana nie rozwiąże problemów, jakie napotyka kuratorzy sądowi przy wykonywaniu orzeczeń sądowych, a które z kolei przekładają się na dobro i bezpieczeństwo przede wszystkim małoletnich dzieci. Obowiązkiem kuratora jest uczestnictwo przez cały czas trwania kontaktu, jednakże przepis ten w żaden sposób nie obejmuje problematyki, którą poruszył Rzecznik w swoim wystąpieniu. Problematyka ta, dotycząca najbardziej „życiowych” kwestii (wizyty w toalecie, posiłki, bilety wstępu), nadal pozostaje nierozwiązana. Zgłaszane przez samych kuratorów problemy związane z wielogodzinnym kontaktem, przemieszczaniem się czy miejscem spotkania na basenie, w parku rozrywki, stwarzają niestety dość szerokie pole do interpretacji, nie zawsze zgodnej z intencjami Sądu, który określił sposób realizacji kontaktów, a przez to rodzącej obawy o zagrożenie dobra dziecka.

Pogląd Rzecznika podziela Krajowa Rada Kuratorów, w przedstawionej 8 lipca 2019 roku opinii uzupełniającej (KRK 34/5/2019) do wspomnianego projektu ustawy. Zgodnie z propozycją Krajowej Rady Kuratorów kontakty rodzica z dzieckiem w obecności kuratora są określone ugodą zawartą pomiędzy stronami albo orzekane przez sąd na czas nie przekraczający sześciu miesięcy, z zastrzeżeniem, że są one wykonywane w miejscu określonym adresem z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy i świąt, a czas trwania

jednorazowego kontaktu nie przekracza 4 godzin zegarowych. Kurator sądowy, któremu zlecono obecność przy kontaktach, stawia się w określonym w orzeczeniu sądu lub ugodzie zawartej przed sądem terminie i miejscu oraz obecny jest przez cały czas trwania kontaktu, który jest niezbędny do prawidłowego wykonania orzeczenia. Kurator sądowy obecny przy kontaktach czuwa nad realizacją orzeczenia sądu lub ugody zawartej przed sądem w zakresie przestrzegania przez strony terminów, czasu i miejsca spotkania oraz pozostałych zasad nim określonych. Kurator w miarę możliwości zapoznaje się z aktami sprawy.

W uzasadnieniu opinii KRK znajdujemy pogląd, iż dla realizacji kontaktu rodzica z dzieckiem (celem którego jest nawiązywanie i utrzymywanie tych relacji) nie istnieje potrzeba niczym nieograniczonego przemieszczania się rodzica i dziecka. Jeśli kontakt ma być wykonywany w obecności kuratora, to warunki do jego wykonania muszą zostać w taki sposób określone, aby kurator mógł faktycznie orzeczenie sądu wykonać. Krajowa Rada Kuratorów uzupełniła więc projektowane przepisy o uregulowania dotyczące niezbędnych elementów orzeczenia sądu, zakreślenia jasnych ram czasowych, w których kontakty osoby uprawnionej z dzieckiem mają odbywać się w obecności kuratora, jak również uprawnień samego kuratora sądowego biorącego udział w wykonaniu orzeczenia, w tym w prawo do występowania z wnioskami m.in. takimi jak: podjęcia decyzji o przerwaniu kontaktu w przypadku wystąpienia okoliczności mogących zagrażać dobru dziecka czy występowania z wnioskami dotyczącymi zmiany orzeczenia sądu o kontaktach rodzica z dzieckiem lub wydania innych zarządzeń.

W opinii Rzecznika zastrzeżenia, jakie poczyniła Krajowa Rada Kuratorów korespondują z poruszoną przez Rzecznika problematyką w kwestii uczestnictwa kuratora sądowego podczas kontaktów rodzica z dzieckiem. Opinia przedstawiona przez Krajową Radę Kuratorów i zawartej w niej postulaty zmian uznać należy za uzasadnione. Potwierdza ona, że wbrew treści odpowiedzi udzielonej przez resort sprawiedliwości Rzecznikowi, przygotowany projekt nie zawiera regulacji określających przedmiotowe zagadnienia wystarczająco szczegółowo. Tym samym uwagi zawarte w wystąpieniu Rzecznika z dnia 22 stycznia 2019 roku są nadal w pełni aktualne.

Jednocześnie Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zgłosić jeszcze inne wątpliwości co do proponowanej treści ustawy o kuratorskiej służbie sądowej. Jak wynika z art. 5 ust. 1 pkt 1 oraz z art. 47 ust. 1 pkt 1 projektu ustawy, kuratorem będzie mogła zostać jedynie osoba posiadająca wyłącznie obywatelstwo polskie. Rzecznik Praw Obywatelskich zgłaszał już

zastrzeżenia co do takiego wymogu w przypadku sędziów (pismo Rzecznika do Marszałka Sejmu, z 29 listopada 2017 r., pismo do Ministra Sprawiedliwości z 15 lutego 2018 r., sygn. VII.561.8.2017.AJK) – wówczas Minister Sprawiedliwości nie podzielił wątpliwości Rzecznika (pismo Ministra z 18 czerwca 2018 r., nr DL-VI-053-4/18). Uzasadnienie projektu lakonicznie wiąże ten wymóg z wymogiem stosowanym właśnie wobec kandydatów na sędziów, jednak argumenty zawarte we wskazanym piśmie Ministra nie mogą być przeniesione do dyskusji o kształcie instytucji kuratora sądowego, jako że kuratorzy nie sprawują wymiaru sprawiedliwości, nie wydają orzeczeń w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej, a jedynie wykonują je. Jeszcze mniejszą zasadność ma wprowadzenie wymogu wyłącznego obywatelstwa polskiego wobec kuratorów społecznych. Konsekwencje posiadania dodatkowego, innego niż polskie obywatelstwa są zaś poważne – na mocy art. 129 projektu niezrzeczenie się obcego obywatelstwa w określonym terminie powoduje wygaśnięcie stosunku pracy kuratora zawodowego i aplikanta kuratorskiego oraz odwołanie kuratora społecznego z pełnionej funkcji.

Kolejną kwestią, która budzi wątpliwości Rzecznika, jest treść proponowanego art. 119 projektu ustawy, zmieniającego Kodeks postępowania cywilnego i wprowadzającego art. 605¹³ § 2 oraz § 3 do KPC.

Proponowane przepisy formułują fakultatywność okresowego wysłuchiwanie przez sąd osób poddanych opiece lub kurateli. Zdaniem Rzecznika, sądy opiekuńcze powinny mieć obowiązek okresowego wysłuchiwanie takich osób (chyba że ich stan psychiczny lub umysłowy sprawia, że byłoby to oczywiście niecelowe), bowiem wydaje się to niezbędnym elementem faktycznego wykonywania nadzoru nad sprawowaniem opieki i kurateli, zgodnie z art. 165 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego. Opiekunowie i kuratorzy osób ubezwłasnowolnionych powinni być osobami działającymi na rzecz i w interesie swoich podopiecznych, jednak w praktyce nie zawsze tak się dzieje. Stąd instytucja nadzoru sądów nad sprawowaniem opieki i kurateli. Nadzór ten nie jest jednak pełny i efektywny, jeśli pozbawiony jest informacji od samych podopiecznych, a opiera się na informacjach od tych osób, które mają być nadzorowane, zawartych w ich zaledwie corocznych sprawozdaniach. Przy tym obowiązek okresowego wysłuchania powinien być sprecyzowany i – podobnie jak jest to obecnie sformułowane w art. 166 § 1 KRO – określony na nie rzadziej niż co roku. Należy też zastanowić się nad sprecyzowaniem, że obowiązek wysłuchania przez sąd obejmuje także

osoby przebywające w placówkach zapewniających całodobową opiekę (o których niżej) i nie jest zastępowany przez uzyskiwanie informacji od dyrektorów tych placówek czy kuratorów sądowych bądź opiekunów i kuratorów.

Na marginesie wskazuję, że zasadna jest zmiana lokalizacji proponowanego przepisu art. 605¹³ § 2 KPC i przeniesienie jego treści do nowego § 3 art. 165 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, jako konieczne uzupełnienie kompetencji sądu opiekuńczego w nadzorze nad sprawowaniem opieki (i odpowiednio kurateli).

Podobnie uzasadniona jest zmiana projektowanego art. 605¹³ § 3 KPC, który w obecnie proponowanej treści zakazuje zlecenia kuratorom sądowym czynności w domach pomocy społecznej albo placówkach zapewniających całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekłe chorym lub osobom w podeszłym wieku, o których to placówkach mowa w przepisach ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Sąd opiekuńczy ma się w sprawach osób poddanych opiece lub kurateli zwracać o pisemną informację o tych osobach, w szczególności w zakresie stanu zdrowia i warunków opieki, do dyrektorów tych domów i placówek.

Jednak trudno oczekiwać, jak zakłada omawiany projekt, by dyrektorzy placówek zgłaszali do sądu zaniedbania w całodobowej opiece sprawowanej przez personel swoich placówek czy zagrożenia zdrowia osób poddanych opiece lub kurateli. A zaniedbania takie nie były odosobnionymi wyjątkami: w mediach co jakiś czas pojawiają się doniesienia o nieprawidłowościach w takich placówkach całodobowej opieki, zwłaszcza prowadzonych przez osoby prywatne, w których opiekunowie czy kuratorzy umieszczają swoich podopiecznych na zasadach komercyjnych. Nieprawidłowości nie muszą polegać na drastycznych naruszeniach nietykalności cielesnej i godności; mogą także dotyczyć zakazu kontaktów z określonymi osobami, zakazu wychodzenia z placówki czy dysponowania swoją własnością. Kary nakładane przez wojewodów na placówki działające bez stosownego pozwolenia i nadzoru nie wydają się być skuteczne, co Rzecznik Praw Obywatelskich zgłaszał już w poprzednich latach (wystąpienie RPO z dnia 31 października 2016 r., dotyczące problemu nielegalnie działających placówek opiekuńczych oraz lepszego zharmonizowania opieki nad osobami starszymi, wymagającymi wsparcia po opuszczeniu szpitala, znak III.7065.64.2016.LN; wystąpienie RPO z dnia 5 grudnia 2018 r., dotyczące problematyki nielegalnie działających placówek opiekuńczych, w których może dochodzić do zagrożenia

życia i zdrowia przebywających w nim osób, znak III.7065.64.2016.AS). Skutkowało to ostatecznie uchwaleniem przez Parlament poprzedniej kadencji ustawy z 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz ustawy o ochronie zdrowia psychicznego (Dz.U. z 2019 r., poz. 1690).

W tym stanie rzeczy zasadne jest upoważnienie kuratorów sądowych do dokonywania czynności w placówkach całodobowej opieki, niezależnie od ich statusu prawnego i podmiotu właścicielskiego – właśnie w celu zapewnienia pełnego i efektywnego nadzoru sądów opiekuńczych nad sytuacją osoby poddanej opiece lub kurateli. W przypadku niektórych osób kontakt z niezależnym pracownikiem kuratorskiej służby sądowej może być jedyną okazją przekazania do sądu informacji o swojej sytuacji i ewentualnych skarg czy to na opiekuna, kuratora, czy kierownictwo i personel placówki, w której przebywa.

Mając na uwadze powyższą argumentację, na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jednolity: Dz.U. z 2018 roku, poz. 2179 ze zm.) ponownie zwracam się do Pana Ministra z prośbą o podjęcie działań legislacyjnych w zakresie szczegółowego uregulowania praw i obowiązków kuratorów, zobowiązanych przez sąd do obecności podczas kontaktów z dzieckiem. Proszę także o rozważenie zgłoszonych wyżej uwag podczas dalszych prac legislacyjnych nad projektem ustawy o kuratorskiej służbie sądowej.

Jednocześnie uprzejmie proszę o poinformowanie Rzecznika Praw Obywatelskich o zajętych przez Pana Ministra stanowisku w zasygnalizowanych kwestiach.