



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 29.06.2012 r.

RPO-685058-IV/11/MK

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

Pan Jarosław Gowin
Minister Sprawiedliwości

Wzajemny Serwie Ministrze

Rzecznik Praw Obywatelskich od lat zajmuje się problemami osób niepełnosprawnych intelektualnie i chorych psychicznie (przy tym należy podkreślić, że są to dwie bardzo odmienne grupy), w tym kwestią ubezwłasnowolnienia i zasadnością całkowitego pozbawiania osób ubezwłasnowolnianych zdolności do czynności prawnych. Efektem działań Rzecznika był szereg zmian w procedurze cywilnej ubezwłasnowolnienia, w tym uzyskanie przez ubezwłasnowolnionych możliwości samodzielnego wnoszenia o zmianę lub uchylenie ubezwłasnowolnienia czy wprowadzenie obowiązkowego wysłuchania osoby, której dotyczy wnioski niezwłocznie po wszczęciu postępowania. W sferze zainteresowania Rzecznika znajduje się art. 12 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, czemu dał wyraz w wystąpieniach generalnych dotyczących praktyki i przyszłości stosowania tego przepisu. Rzecznik monitoruje także sytuację związaną z przedłużającą się ratyfikacją Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych, uchwalonej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ 13 grudnia 2006 r. i podpisanej przez Polskę 30 marca 2007 r.

Do wiadomości Rzecznika docierają również sygnały dotyczące praktycznych zagadnień występujących już po orzeczeniu ubezwłasnowolnienia - jak wynika z tych sygnałów, w naszym kraju brakuje kandydatów do objęcia funkcji opiekuna czy kuratora dla osoby ubezwłasnowolnionej. W przypadku osób z liczną rodziną kłopot ze znalezieniem chętnego do przyjęcia tej odpowiedzialnej funkcji jest niniejszy- mniej lub bardziej chętnie krewni podejmują się zadania sprawowania opieki. Jednak dla osób

skonfliktowanych z rodziną (np. z powodu przejawianej agresji czy urojeń związanych z chorobą psychiczną) bądź samotnych sytuacja jest o wiele trudniejsza. W jednej ze spraw (RPO-685058-IW11), które wpłynęły do Biura Rzecznika, Zainteresowana została ubezwłasnowolniona w lipcu 2009 r., zaś opiekun został dla niej wyznaczony dopiero w marcu 2012 r. Tak długotrwałe postępowania o ustanowienie opiekuna nie są niestety odosobnione.

W praktyce Biura odnotowano również sprawę (RPO-420274-IV/02), w której po ubezwłasnowolnieniu całkowitym przez sąd wiadomość o tym fakcie nie została przesłana lub zaginęła w sądzie rejonowym - właściwym do ustanowienia opieki, w związku z tym postępowanie o ustanowienie opiekuna nie zostało wszczęte przez kilka lat. W tym czasie ubezwłasnowolniony mężczyzna funkcjonował zupełnie samodzielnie, prowadził działalność gospodarczą zawierał umowy - bez opiekuna i będąc pozbawionym zdolności do czynności prawnych. Oznacza to, że wszystkie czynności prawne dokonane w ciągu tych kilku lat przez tego obywatela, a nienależące do umów powszechnie zawieranych w drobnych bieżących sprawach życia codziennego (art. 14 § 2 Kodeksu cywilnego) były nieważne. Konsekwencje upowszechnienia się takich sytuacji mogą być bardzo groźne dla bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego.

W innej sprawie (RPO-650400-IW10) opiekunem osoby chorej psychicznie została ustanowiona pracownica socjalna szpitala psychiatrycznego. Szpital podał sądowi tę kandydaturę podczas urlopu pracownicy, a o całej sprawie dowiedziała się ona przy otrzymaniu wezwania sądowego na sprawę o ustanowienie opiekuna prawnego. Jej podopiecznym został obcy mężczyzna, pacjent szpitala, w którym pracowała. Podczas posiedzenia sędzia poinformował niechętną kandydatkę o możliwej karze grzywny w razie nieobjęcia opieki (zgodnie z art. 598 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego) i pomimo niewyrażenia zgody przez kandydatkę na objęcie opieki ustanowił ją opiekunem prawnym. W tej sytuacji powiązanie pomiędzy podopiecznym a opiekunem istniało jedynie w okresie hospitalizacji podopiecznego - po opuszczeniu przezeń szpitala nawet to powiązanie znikło.

Jak wynika z tych kilku spraw, osoby ubezwłasnowolnione mogą być krzywdzone na (co najmniej) dwa sposoby - otrzymując za opiekuna czy kuratora osobę im nieznaną i niemającą nimi żadnych więzów bądź nie otrzymując opiekuna czy kuratora w ogóle

- przez długie miesiące, a nawet lata. Pierwsza sytuacja dotyczy zarówno osób ubezwłasnowolnionych, jak i osób ustanowionych reprezentantami wbrew swej woli, zaś druga jest w świetle przepisów zbliżona do śmierci cywilnej osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie - nie może ona podjąć pracy, rozporządzać swoim majątkiem, a nawet może mieć problemy z wypłatą renty (Zakład Ubezpieczeń Społecznych wymaga bowiem w takich sytuacjach zaświadczenia o toczącym się postępowaniu o ustanowienie opiekuna czy kuratora; uzyskanie takiego zaświadczenia przez osobę niepełnosprawną intelektualnie bądź chorą psychicznie, niedysponującą pomocą może być znacznie utrudnione bądź niemożliwe). Należy także wskazać, że pomoc świadczona przez osoby niechętne narzuconej im funkcji opiekuna czy kuratora może się okazać pomocą iluzoryczną a nawet krzywdą dla podopiecznego.

Dodatkowo w razie dokonania czynności prawnych przez osoby bez zdolności do czynności prawnych ich kontrahenci - czy to przedsiębiorcy, czy konsumenci - są narażeni na szkody i koszty wynikłe z późniejszego stwierdzenia nieważności tych czynności. Nie bez znaczenia jest też fakt znaczącego wydłużenia postępowań sądowych, w trakcie których doszło do ubezwłasnowolnienia jednej ze stron. Postępowania takie nie mogą bowiem się toczyć bez ustanowienia przedstawiciela osoby pozbawionej zdolności albo o ograniczonej zdolności do czynności prawnych. Z uwagi na wskazaną wyżej długotrwałość postępowań w sprawie o ustanowienie opiekuna czy kuratora dochodzi do sytuacji, gdy te pierwotne postępowania pozostają bez merytorycznego biegu nawet przez kilka lat. Jest to przez strony - przeciwników procesowych osoby ubezwłasnowolnionej - odbierane jako krzywdzące i naruszające ich prawo do sprawiedliwego rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie. Co więcej, taka sytuacja może być też bardzo niekorzystna dla samego ubezwłasnowolnionego, gdyż np. w sprawach przeciwko takiej osobie o zapłatę dług nadal rośnie, powiększając rozmiar zobowiązania - ubezwłasnowolnienie całkowite zaś uniemożliwia nawiązanie stosunku pracy oraz według doktryny może stanowić podstawę do wypowiedzenia już istniejącego stosunku pracy.

Problemy związane z brakiem ustawowego reprezentanta najjaskrawiej uwidaczniają się w przypadku osób ubezwłasnowolnionych. Jednak doświadczenia Biura

Rzecznika wskazują wyraźnie, że istnieje ogólniejszy, systemowy problem reprezentacji procesowej osób, które z jakichkolwiek powodów nie mogą uczestniczyć w postępowaniu sądowym czy administracyjnym. Ze skarg wpływających do Biura Rzecznika wynika, że normą są problemy ze znalezieniem odpowiednich kandydatów na przedstawicieli, tj. przede wszystkim chętnych do odpowiedzialnego i zaangażowanego pełnienia tej funkcji. Dotyczy to także tych przypadków, gdy prawo materialne przewiduje powołanie przedstawicieli osób czy podmiotów, które nie mogą działać samodzielnie, a których zadania wykraczają poza reprezentację procesową. Przykładowo można wskazać na obowiązek ustanowienia reprezentanta: dla osoby nieobecnej (art. 184 KRO, art. 34 KPA), dla małoletniego w sprawach, w których interesy dziecka i rodzica są konkurencyjne (art. 98 i 99 KRO), doradców tymczasowych w sprawach o ubezwłasnowolnienie (art. 549 KPC), dla dziecka poczętego (art. 182 KRO), dla osoby przebywającej w szpitalu psychiatrycznym (art. 44 ustawy o ochronie zdrowia psychicznego), dla osoby niepełnosprawnej (art. 183 KRO), na kuratora spadku (art. 666 KPC), na kuratora osoby prawnej pozbawionej organów (art. 42 KC). Trzeba zauważyć, że w związku z brakiem możliwości samodzielnego działania reprezentowani są szczególnie narażeni na szkodę. W tego typu sprawach często - jak można wywnioskować z treści wniosków wpływających do Rzecznika - reprezentantami ustanawiani są członkowie rodziny reprezentowanego bądź pracownicy administracji sądowej. Osoby te zwykle nie mają profesjonalnego przygotowania do zarządu majątkiem i prowadzenia spraw innej osoby w urzędach i sądach, co oznacza, że mogą wyrządzić krzywdę - majątkową lub na osobie - reprezentowanemu, a siebie narazić na odpowiedzialność finansową z tytułu nienależytego sprawowania swych obowiązków.

W tej sytuacji, na podstawie art. 16 ust. 1 i 2 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., Nr 14, poz. 147 ze zm.), zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o rozważenie zasadności podjęcia kroków w celu ustalenia rzeczywistej skali zjawiska, np. poprzez lustrację akt spraw o ustanowienie opiekuna czy kuratora dla osoby ubezwłasnowolnionej w sądach rejonowych oraz sprawdzenie ich długotrwałości i poprawności formalnej, a także poprzez zasięgnięcie informacji u prezesów sądów co do występowania na obszarze właściwości ich sądów wskazanych

problemów związanych z kuratorami procesowymi. Uprzejmie proszę też o rozważenie podjęcia działań mających na celu sprawdzenie, w jakim odsetku postępowań o ubezwłasnowolnienie powoływany jest doradca tymczasowy.

Uprzejmie proszę również o przeanalizowanie zasadności podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu ściślejszego złączenia (np. w ramach jednego postępowania sądowego) procedurę ubezwłasnowolnienia oraz ustanowienia opiekuna czy kuratora. Połączenie tych dwóch procedur i ustanowienie wymogu, że orzeczenie o ubezwłasnowolnieniu musi zawierać postanowienie o ustanowieniu opiekuna bądź kuratora sprawiłoby, że osoba ubezwłasnowolniona nie byłaby umieszczana w prawnej pustce - bez zdolności do czynności prawnych i bez pomocy opiekuna czy kuratora. Istnieje możliwość, że w takim wypadku postępowanie o ubezwłasnowolnienie uległoby przedłużeniu o czas poszukiwania kandydata na opiekuna czy kuratora, jednak - biorąc pod uwagę dalekosiężne skutki prawne, wiążące się z orzeczeniem ubezwłasnowolnienia oraz możliwość ustanowienia na czas postępowania doradcy tymczasowego - zagrożenie to jest, zdaniem Rzecznika, akceptowalne. Inną możliwością jest upowszechnienie praktyki ustanawiania doradcy tymczasowego, który na mocy przepisów KPC może działać aż do ustanowienia opiekuna albo kuratora. Jednak wiązałoby się to z częstszym ograniczeniem zdolności do czynności prawnych jeszcze przed wydaniem prawomocnego orzeczenia w sprawie o ubezwłasnowolnienie, bowiem na mocy art. 549 § 1 KPC już w toku postępowania osoba, dla której ustanowiono doradcę tymczasowego, ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych na równi z osobą ubezwłasnowolnioną częściowo. Wymagałoby też zapewnienia odpowiedniej liczby osób, które by tę funkcję mogły pełnić.

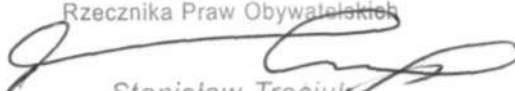
W ocenie Rzecznika istnieje bowiem pilna potrzeba systemowego rozwiązania problemu braku kandydatów na opiekunów i kuratorów - np. przez rozszerzenie uprawnień i kompetencji pracowników socjalnych bądź innej grupy przeszkolonych profesjonalistów, np. kuratorów rodzinnych, oczywiście za stosownym wynagrodzeniem, bądź powołanie nowej instytucji zawodowego kuratora (asystenta prawnego) specjalizującego się tak w reprezentacji procesowej, jak i w prowadzeniu spraw majątkowych innych osób - zwłaszcza takich, które nie mogą liczyć na reprezentację ze strony życzliwych im krewnych czy bliskich przyjaciół. Rozwiązanie to ma wiele zalet:

pierwszorzędne znaczenie ma okoliczność, że tacy opiekunowie lub kuratorzy chcą pełnić swoje funkcje, dokonali wyboru takiej drogi zawodowej. Jest to sytuacja korzystna zarówno dla reprezentowanych i podopiecznych, jak i dla obecnych kuratorów, którzy nieraz zgłaszają zbyt duże obciążenie reprezentacją. Taki model instytucjonalny pozwoliłby także na specjalizację poszczególnych kuratorów w określonej kategorii spraw, mógłby też efektywnie obsłużyć sprawy bardzo złożone i czasochłonne. Można też rozważyć takie dodatkowe elementy systemu kurateli jak szkolenia i obowiązkowe egzaminy.

Uprzejmie proszę, również o poinformowanie o stopniu zaawansowania prac legislacyjnych, w ramach których Komisja Kodyfikacyjna Prawa Cywilnego rozważała reformę lub likwidację instytucji ubezwłasnowolnienia.

Z przeżyciem

Z upoważnienia
Rzecznika Praw Obywatelskich



Stanisław Trociuk
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich