



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, 23 marca 2026 r.

DA.0234.25.2026

OPINIA

**Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej
do projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy- Kodeks
postępowania cywilnego (UD 366).**

Przedstawiony do opiniowania projekt zmierza do wprowadzenia regulacji pozwalającej na sądowe uregulowanie kontaktów osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej z osobami bliskimi, a także do ustanowienia szczególnych gwarancji procesowych dla osoby ubezwłasnowolnionej w postępowaniu sądowym. Analiza projektu prowadzi do wniosku, że jego zasadniczy kierunek należy ocenić jako uzasadniony, choć niektóre elementy projektowanej regulacji wymagają doprecyzowania w celu zapewnienia ich spójności z podstawowymi konstrukcjami prawa cywilnego oraz procesowego. Obowiązujące przepisy prawa rodzinnego nie zawierają regulacji dotyczącej kontaktów osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej z osobami bliskimi. O ile w odniesieniu do relacji między rodzicami a dzieckiem ustawodawca wprowadził szczegółowe regulacje dotyczące kontaktów, o tyle w przypadku osób dorosłych pozostających pod opieką prawną brak jest analogicznych rozwiązań. W praktyce oznacza to, że decyzje dotyczące kontaktów osoby ubezwłasnowolnionej podejmuje opiekun. W sytuacji konfliktów rodzinnych lub sporów między opiekunem a innymi członkami rodziny brak wyraźnej podstawy prawnej do ingerencji sądu w sposób wykonywania kontaktów. Sąd opiekuńczy może wprawdzie sprawować

ogólny nadzór nad wykonywaniem opieki, jednak instrument ten nie zawsze okazuje się wystarczający do rozstrzygnięcia sporów dotyczących relacji osobistych osoby ubezwłasnowolnionej. Wprowadzenie regulacji pozwalającej na sądowe uregulowanie kontaktów osoby ubezwłasnowolnionej należy postrzegać jako próbę zapewnienia lepszej ochrony jej życia rodzinnego, jednak przedstawiony do opiniowania projekt wymaga uzupełnienia.

Naczelna Rada Adwokacka wskazuje na konieczność uzupełnienia projektowanego przepisu art. 175¹ kodeksu rodzinnego i opiekuńczego o dodatkowe uregulowanie zobowiązujące opiekuna prawnego osoby ubezwłasnowolnionej do zamieszczania w przesyłanym do sądu (na podstawie art. 166 § 1 krio) okresowym sprawozdaniu informacji na temat osób ubiegających się o kontakty z osobą ubezwłasnowolnioną oraz o podjętych w tym zakresie działaniach opiekuna. Projektowane przepisy nie przewidują dla sądu opiekuńczego żadnego mechanizmu kontrolnego opiekuna, który – bez takiego obowiązku sprawozdawczego – może podejmować działania izolacyjne na szkodę osoby ubezwłasnowolnionej, zwłaszcza w sytuacjach związanych z zarządaniem majątkiem osoby ubezwłasnowolnionej. Brak takiego obowiązku może faktycznie pozbawiać Sąd możliwości uzyskania informacji o potrzebie ustalenia lub zakazania kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną. Wprowadzenie takiego rozwiązania uzasadnia również przepis art. 169 § 2 krio umożliwiający sądowi zwolnienie opiekuna osoby ubezwłasnowolnionej z pełnienia powierzonej funkcji, w sytuacji gdy osoba ta dopuszcza się czynów lub zaniedbań, które naruszają dobro osoby pozostającej pod opieką.

Projektowany przepis art. 593² k.p.c. wskazuje, że *„W sprawach, o których mowa w art. 593¹ § 1, osobę ubezwłasnowolnioną całkowicie, której dotyczy wnioski, należy wysłuchać. Do wysłuchania stosuje się odpowiednio przepisy o wysłuchaniu osoby niepełnosprawnej.”*

Uregulowanie to może budzić wątpliwości w zakresie stosowania odpowiedniej normy prawnej w szczególności biorąc pod uwagę że opiniowany projekt odwołuje się do przepisów o uregulowaniu kontaktów z małoletnimi. Z kolei art. 600 § 3 k.p.c. przewiduje „wysłuchanie osoby niepełnosprawnej” w postępowaniu o wyznaczenie kuratora, co jest jednak postępowaniem odmiennym od postępowania w zakresie ustalenia, ograniczenia lub zakazania kontaktów. Wysłuchanie małoletniego i osoby niepełnosprawnej przeprowadzane jest w różnych formach i w celu wyeliminowania ewentualnych nieprawidłowości w tym zakresie zasadnym jest wprowadzenie konkretnego odwołania do określonej normy prawnej mającej zastosowanie co do wysłuchania osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej.

Zgodnie z projektowanym art. 593⁴. *„Sąd może ustanowić dla osoby ubezwłasnowolnionej całkowicie pełnomocnika z urzędu w osobie adwokata lub radcy prawnego, jeżeli jego udział uzna za potrzebny”.*

Osoba całkowicie ubezwłasnowolniona nie posiada zdolności do czynności prawnych, a w postępowaniu cywilnym reprezentuje ją przedstawiciel ustawowy, którym jest opiekun. Projektowana regulacja wprowadza możliwość reprezentacji osoby ubezwłasnowolnionej

całkowicie przez profesjonalnego pełnomocnika ustanowionego przez sąd. Rozwiązanie to może mieć istotne znaczenie w sytuacji, w której opiekun pozostaje w konflikcie z innymi członkami rodziny lub gdy jego stanowisko nie w pełni odpowiada interesowi osoby pozostającej pod opieką, jednak rozwiązanie to należy analizować w kontekście systemowej konstrukcji zdolności procesowej. W modelu prawa cywilnego brak zdolności do czynności prawnych oznacza konieczność działania przez przedstawiciela ustawowego. Ustanowienie obok niego pełnomocnika procesowego może prowadzić do sytuacji, w której w postępowaniu funkcjonują równoległe dwa podmioty reprezentujące interesy osoby ubezwłasnowolnionej. Rozwiązanie to może rodzić wątpliwości co do zakresu kompetencji pomiędzy tymi podmiotami.

Projekt przewiduje, że uczestnikiem postępowania o ustalenie, ograniczenie lub zakazanie kontaktów z osobą ubezwłasnowolnioną jest nie tylko osoba ubezwłasnowolniona ale również opiekun prawny (projektowana art. 593¹ § 2), a co za tym idzie interesy uczestników postępowania mogą być odmienne.

Kolejną wątpliwość budzi wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości ustanowienia pełnomocnika z urzędu, przy jednoczesnym braku wyraźnego wskazania że prawo takie przysługuje również osobie ubezwłasnowolnionej. W sprawach dotyczących kontaktów osoba ubezwłasnowolniona może bowiem znajdować się w szczególnie trudnej sytuacji procesowej. Opiekun, który z zasady reprezentuje jej interesy, może być jednocześnie podmiotem zainteresowanym określonym rozstrzygnięciem. Ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika pozwala na zapewnienie bardziej obiektywnej reprezentacji interesów osoby ubezwłasnowolnionej oraz zwiększa gwarancje rzetelnego postępowania. Z punktu widzenia spójności systemowej wskazane byłoby jednak doprecyzowanie relacji pomiędzy opiekunem, a pełnomocnikiem procesowym oraz wyraźne określenie roli pełnomocnika w postępowaniu, co pozwoli uniknąć wątpliwości interpretacyjnych w praktyce stosowania prawa.

Projekt przewiduje wprowadzenie możliwości ustanowienia dla osoby całkowicie ubezwłasnowolnionej profesjonalnego pełnomocnika z urzędu w postępowaniach dotyczących kontaktów tej osoby z osobami bliskimi. Rozwiązanie to ma charakter gwarancyjny i służy wzmocnieniu ochrony praw procesowych osoby ubezwłasnowolnionej. Jednocześnie wprowadzone rozwiązanie pociąga za sobą określone konsekwencje finansowe dla budżetu państwa, które powinny zostać w sposób rzetelny uwzględnione w ocenie skutków regulacji. Analiza projektu oraz oceny skutków regulacji prowadzi do wniosku, że w części dotyczącej skutków finansowych projektodawca nie przewidział odrębnych środków przeznaczonych na finansowanie wynagrodzeń pełnomocników ustanawianych z urzędu. Brak ten należy uznać za istotne uchybienie w procesie projektowania regulacji. Wprowadzenie możliwości ustanawiania pełnomocnika z urzędu w nowej kategorii spraw oznacza bowiem konieczność zapewnienia finansowania wynagrodzeń dla adwokatów i radców prawnych świadczących tego rodzaju pomoc prawną z urzędu. Wprowadzenie nowej kategorii spraw, musi zatem prowadzić do zwiększenia liczby spraw wymagających finansowania pomocy prawnej z urzędu. W konsekwencji powstaje konieczność odpowiedniego zwiększenia środków budżetowych przeznaczonych na ten cel. Brak uwzględnienia tego elementu w ocenie skutków regulacji może

prować do powstania rozbieżności między zakresem obowiązków wynikających z ustawy a rzeczywistymi możliwościami finansowania ich realizacji przez sądy powszechne. Ocena skutków regulacji powinna zawierać rzetelną analizę wpływu projektowanych przepisów na sektor finansów publicznych. W szczególności powinna ona obejmować oszacowanie liczby postępowań, w których ustanawiany będzie pełnomocnik z urzędu oraz przewidywany koszt wynagrodzeń z tego tytułu. Dopiero na podstawie takiej analizy możliwe jest określenie skali dodatkowych środków finansowych, które powinny zostać zabezpieczone w budżecie państwa. Konsekwencją takiej decyzji legislacyjnej musi być zapewnienie odpowiednich środków finansowych na realizację tego obowiązku. Brak zabezpieczenia środków na wynagrodzenia pełnomocników z urzędu może pogłębiać istniejące problemy związane z niedostatecznym poziomem finansowania pomocy prawnej świadczonej przez profesjonalnych pełnomocników na rzecz osób, które nie są w stanie ponieść kosztów zastępstwa procesowego. Z tego względu wprowadzenie nowych obowiązków w tym zakresie bez równoczesnego zapewnienia odpowiedniego finansowania należy ocenić krytycznie. W ocenie Naczelnej Rady Adwokackiej konieczne jest zatem uzupełnienie oceny skutków regulacji o analizę finansowych konsekwencji projektowanych przepisów oraz wskazanie źródła finansowania wynagrodzeń pełnomocników świadczących pomoc prawną z urzędu. Zapewnienie odpowiednich środków finansowych na realizację projektowanych przepisów jest warunkiem ich skutecznego funkcjonowania w praktyce. W przeciwnym razie istnieje ryzyko, że deklarowane w projekcie wzmocnienie ochrony praw osób całkowicie ubezwłasnowolnionych będzie miało charakter wyłącznie formalny, bez realnych gwarancji ich urzeczywistnienia. Z tych względów Naczelna Rada Adwokacka postuluje uzupełnienie oceny skutków regulacji o szczegółową analizę kosztów finansowania pomocy prawnej z urzędu w projektowanej kategorii spraw oraz zapewnienie odpowiednich środków budżetowych na realizację tego zadania.

Reasumując wskazać należy, że wszelkie reformy dotyczące instytucji ubezwłasnowolnienia powinny uwzględniać postulaty osób z niepełnosprawnościami i prowadzić do odejścia od modelu opiekuńczego na rzecz modelu opartego na autonomii, wsparciu i poszanowaniu praw jednostki. Aktualnie obowiązujące uregulowania w zakresie ubezwłasnowolnienia zarówno całkowitego, jak i częściowego prowadzą do daleko idącego ograniczenia podmiotowości jednostki. Postulaty osób z niepełnosprawnościami podkreślają, że wsparcie nie powinno polegać na zastępowaniu ich w podejmowaniu decyzji, lecz na umożliwieniu ich świadomego i samodzielnego podejmowania. Wszelkie nowe regulacje dotyczące instytucji ubezwłasnowolnienia i funkcjonowania osób z niepełnosprawnościami winno przede wszystkim uwzględniać zgłaszane przez te środowiska postulaty.

Opinię sporządziła:

adwokat Magdalena Grabarczyk - Wicedyrektor ILiPP, Przewodnicząca Zespołu ds. projektów legislacyjnych w zakresie prawa rodzinnego i nieletnich

Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej
adw. Dorota Kulińska



Dyrektor
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej

adw. Dorota Kulińska

