



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

Marek Michalak

ZSR/500/8-1/2010/KC

Warszawa, 22 lutego 2010 roku

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Minister Sprawiedliwości
Prokurator Generalny RP**

Szanowny Panie Ministrze,

Dostęp do wymiaru sprawiedliwości uważany jest powszechnie za podstawowe prawo jednostki, a jednocześnie ważny element demokratycznego państwa prawnego. Pozostaje ono w ścisłym związku z ochroną wolności i praw oraz poszukiwaniem środków dla skutecznej ich realizacji. Z tego względu prawo do sądu znalazło miejsce we wszystkich podstawowych konwencjach, dotyczących praw człowieka, m.in. w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka z roku 1948¹, Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych z roku 1966², Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku.

Art. 6 EKPCz stanowi, że „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej”. Prawo do sądu zapisane zostało również w Konwencji o Prawach Dziecka, która w art. 40 ust. 2 lit. b iii zobowiązuje sygnatariuszy do „zapewnienia każdemu dziecku podejrzanemu, oskarżonemu, bądź uznanemu za winne pogwałcenia prawa karnego do (...) rozpatrzenia sprawy bez zbędnej zwłoki i przez niezawisłą i bezstronną władzę bądź organ

¹ Art. 10. Każdy człowiek ma na warunkach całkowitej równowagi prawa, aby przy rozstrzygnięciu o jego prawach i zobowiązaniach lub o zasadności wysuwanego przeciw niemu oskarżenia o popełnienie przestępstwa być słuchanym sprawiedliwie i publicznie przez niezależny i bezstronny sąd.

² Art. 14. każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy przez właściwy, niezależny i bezstronny sąd, ustanowiony przez ustawę, przy orzekaniu co do zasadności oskarżenia przeciw niemu w sprawach karnych bądź co do jego praw i obowiązków w sprawach cywilnych.

sądowy w uczciwym procesie, przeprowadzonym zgodnie z prawem”. Przyjęte w wymienionych dokumentach zobowiązania jednoznacznie przesądzają o przysługującym również dziecku prawie do właściwego, niezależnego, bezstronnego i sprawiedliwego, ustanowionego przez ustawę sądu.

W tym kontekście niepokojącym jest, iż do Rzecznika Praw Dziecka coraz liczniej napływają głosy sprzeciwu sędziów sądów rodzinnych wobec zmian, projektowanych w ustawie z 27 lipca 2001 roku Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.), a dotyczących pozbawienia ustawowego umocowania dla wydziałów rodzinnych i nieletnich we wszystkich sądach rejonowych oraz okręgowych. Znajdujący się obecnie na etapie uzgodnień międzyresortowych projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych wzbudza także protesty sędziów innych specjalności, którzy zwracają uwagę na konieczność specjalizacji przy rozstrzyganiu spraw rodzinnych i nieletnich. Podnosi się, że jedynie w kilkunastu sądach okręgowych istnieją stosowne jednostki organizacyjne, w których pracują sędziowie, posiadający właściwe merytoryczne i mentalne przygotowanie do rzetelnego i w pełni kompetentnego orzekania w tych sprawach. Uwaga ta nie odnosi się do braku wiedzy merytorycznej i proceduralnej sędziów, którą to wiedzę oceniam bardzo wysoko, ale do znajomości specyfiki spraw rodzinnych i nieletnich.

Coraz liczniej pojawiają się bowiem zarzuty, że sędziowie wydziałów cywilnych, którzy zajmują się rozstrzyganiem sporów, dotyczących zobowiązań, prawa rzeczowego lub spadkowego nie powinni jednocześnie rozstrzygać sporów o charakterze rodzinnym. Postępowania, wiążące się z kwestiami materialnymi, diametralnie bowiem różnią się od spraw rodzinnych, w których dominującą rolę odgrywają więzi rodzinne, macierzyństwo, ojcostwo, uczucia łączące małżonków, czy jak najlepiej rozumiane dobro dziecka. W takich postępowaniach nie można dopuścić do przesunięcia ciężaru sprawy na kwestie o charakterze materialnym, technicznym, proceduralnym, z punktu widzenia rodziny i dziecka – często wręcz drugorzędne.

Dotyczy to również spraw w sądach okręgowych z udziałem nieletnich. Z przekazanych mi informacji wynika, że w sądach tych nie utworzono wydziałów dla rozpoznawania tego rodzaju spraw i orzekają w nich sędziowie, którzy z reguły zajmują się przestępstwami, popełnianymi przez dorosłych przestępców. Sytuacja ta wydaje się o wiele bardziej poważna, jeżeli uwzględnimy, że dotyczy tak podstawowych dóbr dziecka, jak jego wolność, a nade wszystko przyszłość dziecka, którego osobowość znajduje się dopiero w fazie kształtowania. Zgodnie z Konwencją o Prawach Dziecka, w stosunku do nieletniego powinny mieć zastosowanie specjalne standardy ochrony jego praw, określone m.in.

w art. 37 lit. d³ i art. 40 ust. 2 lit. v⁴, które wynikają przede wszystkim z odmiennie ukształtowanej osobowości dziecka, jego niedojrzałości pod względem fizycznym, jak i psychicznym.

Orzekanie zatem przez sędziów, którzy sądzą dorosłych, w sprawach dzieci – musi rodzić uzasadnione wątpliwości. Inne reguły i miary należy bowiem przyłożyć do osoby dziecka, a inne do dorosłego. Uzasadnianie tej praktyki profesjonalizmem proceduralnym sędziów nie jest wystarczająco przekonującym argumentem i musi rodzić obawy o humanizm funkcjonującego ustroju sądownictwa wobec dzieci oraz o zapewnienie dzieciom należytych standardów ochrony ich praw.

Należy zauważyć że – przywołane przez Konwencję o Prawach Dziecka – Zasady Pekieńskie w regule 2.3 zobowiązują państwa ONZ do podjęcia wysiłków, zmierzających do ustanowienia w każdym kraju praw, reguł i przepisów, stosujących się wyłącznie do nieletnich a także instytucji i organów, powołanych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich⁵. W regule 3.2 stwierdza się zaś, że zasada ta powinna być rozszerzona przez jej stosowanie do wszystkich nieletnich, których sprawy rozpatrywane są w postępowaniu opiekuńczym lub pomocy społecznej. Szczególne kryteria, jakie powinny być zachowane wobec nieletnich, określają także raporty i rekomendacje Rady Europy, w dokumentach której podkreśla się, że dobro młodych ludzi jest zasadniczą kwestią każdego społeczeństwa. Dlatego tak ważne jest utrzymanie dotychczasowych standardów orzekania w sprawach nieletnich⁶.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych brak ponadto odniesienia proponowanych zmian ustrojowych do struktury spraw, rozpoznawanych w sądach. Sędziowie sygnalizują, że liczba spraw rodzinnych, wpływających do sądów okręgowych, tylko w pierwszej instancji jest nieporównywalnie większa od wszelkich innych, które wpływają do wydziałów cywilnych w tych sądach. Zwracają uwagę, że choć

³ Sygnatariusze „zapewniają, aby (...) każde dziecko pozbawione wolności miało prawo do uzyskania niezwłocznego dostępu do prawnej lub innej odpowiedzialnej pomocy, jak również prawo do kwestionowania legalności pozbawienia wolności przed sądem lub inną kompetentną, niezawisłą i bezstronną władzą oraz domagania się uzyskania szybkiej decyzji w tej sprawie.”

⁴ Sygnatariusze „zapewniają w szczególności (...) w przypadku uznania winnym pogwałcenia prawa karnego, posiadanie prawa odwołania się od tego orzeczenia oraz innych związanych z nim środków do wyższej, kompetentnej, niezawisłej i bezstronnej władzy lub organu sądowego, zgodnie z prawem.”

⁵ Wzorcowe reguły minimum narodów zjednoczonych dotyczące wymiaru sprawiedliwości wobec nieletnich

⁶ m. in. Raport z 1960 r. na temat przestępczości nieletnich w powojennej Europie; Rezolucja (78)62 w sprawie zmian społecznych i przestępczości nieletnich; Rekomendacja nr R(87)20 w sprawie społecznych reakcji na przestępczość nieletnich (jeden z najważniejszych dokumentów, dotyczący zapobiegania przestępczości nieletnich. W postępowaniu wobec nieletnich sprawiedliwość karna i inne formy interwencji powinny być ograniczone do niezbędnego minimum, społeczeństwo powinno odgrywać aktywną rolę w przeciwdziałaniu przestępczości nieletnich).

rodzajowo są to z reguły sprawy o rozwód lub separację, to jednak – po ostatniej nowelizacji Kodeksu postępowania cywilnego i Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego – obejmują one całość spraw rodzinnych stron. Chodzi bowiem również o rozstrzyganie o alimentach, władzy rodzicielskiej, kontaktach z dziećmi, opiece i kurateli, a także o sprawach majątkowych. Sędziowie podkreślają, że choć statystycznie rozpoznają dwa rodzaje spraw, to faktycznie obejmują one szereg innych spraw, które w sądach rejonowych stanowią odrębną rodzajowo kategorię statystyczną.

Mając na względzie powyższe argumenty, pragnę wyrazić swój niepokój i obawę o zapewnienie zgodnego z przywołanymi wyżej dokumentami międzynarodowymi, których Polska jest stroną, specjalnego standardu ochrony praw dziecka, w tym – prawa do właściwego, kompetentnego i powołanego przez ustawę sądu. W związku z powyższym, proszę o:

- odniesienie się do wyżej przytoczonych argumentów;
- informację na temat ilości wszystkich wpływających spraw rodzinnych do sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych w stosunku do pozostałych spraw, w odniesieniu do ilości spraw rozpoznawanych w I i II instancji;
- informację o aktualnej i planowanej strukturze ustrojowej sądów powszechnych w kontekście zapewnienia dzieciom dostępu do wymiaru sprawiedliwości, zgodnie z przytoczonymi wyżej paktami i konwencjami oraz regułami, wskazanymi w Zasadach Pekińskich;
- informację, czy resort sprawiedliwości wykonał symulację finansową możliwości wyodrębnienia organizacyjnego wydziałów rodzinnych i nieletnich na wszystkich szczeblach sądownictwa powszechnego;
- informację, w ilu sądach rejonowych (i w których) liczba wpływających spraw rodzinnych uzasadnia likwidację wydziałów rodzinnych i nieletnich i czy Minister Sprawiedliwości może, w oparciu o istniejące instrumenty prawne, znieść te wydziały;
- wyjaśnienie, czy nie byłoby lepszym – z punktu widzenia dobra dziecka – rozwiązaniem utworzenie ustawowych i obiektywnych kryteriów do tworzenia (przynajmniej w sądach rejonowych i okręgowych) wydziałów rodzinnych i nieletnich z uwzględnieniem np. obszaru działania sądu, ilości wpływających spraw czy obywateli, zamieszkujących na terenie ich właściwości.

Proszę ponadto o przekazanie informacji o postępach prac legislacyjnych, dotyczących przedstawionej wyżej kwestii, w ramach prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych.

z wyrazami szacunku
Marek Piwiński

Do wiadomości:

Stowarzyszenie Sędziów Sądów Rodzinnych w Polsce



RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 31 maja 2010 r.

DL-P-V-4500-10/10

Pan

Marek Michalak

Rzecznika Praw Dziecka

W odpowiedzi na pismo z dnia 22 lutego 2010 r., znak: ~~ZSK/500/8-1/2010/KC~~, dotyczące nowelizacji ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. Nr 98, poz. 1070, z późn. zm.) w zakresie zmiany struktury organizacyjnej sądów rejonowych i okręgowych, uprzejmie przedstawiam stanowisko w przedmiotowej sprawie.

Na wstępie pragnę zaznaczyć, że projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw zmierza do podniesienia jakości działania sądów powszechnych, a tym samym do wzmocnienia gwarancji skutecznej realizacji przysługującego obywatelom prawa do sądu. Podniesienie jakości działania sądów powszechnych wymaga przyjęcia optymalnie zorganizowanej struktury sądów, tak by sędziowie mogli wypełniać swoje funkcje sprawnie i bez zbędnej zwłoki.

Obecna organizacja sądownictwa powszechnego w Polsce, charakteryzująca się dużą liczbą małych sądów rejonowych (liczących do 10 sędziów), jak również określona ustawowo struktura wewnętrzna sądów, zakładająca istnienie wielu wydziałów, m.in. wydziałów rodzinnych i nieletnich, nawet w najmniejszych jednostkach, stanowi jedną z podstawowych barier prawidłowego funkcjonowania sądów.

Doświadczenia związane z funkcjonowaniem wydziałów rodzinnych i nieletnich w zasadzie we wszystkich sądach rejonowych wskazują, że na 317 takich sądów, aż w 150 wydziały rodzinne osiągają co najwyżej limit dwóch etatów sędziowskich, w tym w 44 sądach rejonowych limit etatów sędziowskich w wydziale rodzinnym jest równy lub mniejszy od jedności. W przypadku tych sądów sędzia rodzinny orzeka zatem równocześnie w dwóch lub większej liczbie utworzonych w tym sądzie wydziałów, rozpoznając niekiedy nawet pełne

spektrum wpływających do sądu spraw. Jedynie w 50 sądach rejonowych etatyzacja wydziału rodzinnego przekracza 5 etatów. Takiej organizacji na szczeblu sądów rejonowych nie sposób uznać za właściwą z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania kadr i prawidłowego kształtowania struktury organizacyjnej.

W obecnym stanie prawnym w sądach okręgowych nie tworzy się odrębnych wydziałów rodzinnych i nieletnich, a rozpoznawanie tych spraw podzielone jest pomiędzy wydziały cywilne i karne. W praktyce jednak w niektórych sądach okręgowych tworzy się odrębne wydziały cywilne, w których rozpoznawane są wyłącznie sprawy rodzinne. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę liczbę tego rodzaju spraw wpływających do poszczególnych sądów, próbę wyodrębnienia odrębnych wydziałów rodzinnych i nieletnich we wszystkich sądach okręgowych (i apelacyjnych) należałoby uznać za działanie niewłaściwe, tak z punktu widzenia racjonalnego wykorzystania kadr i prawidłowego kształtowania struktury organizacyjnej.

Dlatego też, przyjęte w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw rozwiązania wprowadzają mechanizmy pozwalające na ukształtowanie struktury organizacyjnej sądownictwa powszechnego w sposób możliwie najbardziej elastyczny i dostosowany do potrzeb obywateli. Zakładają one racjonalizację wewnętrznej struktury organizacyjnej sądów, a w konsekwencji właściwą alokację kadr sądownictwa powszechnego (tak sędziów, jak i pracowników wspomagających pracę sędziów).

Jednocześnie, projektowane rozwiązania uwzględniają specyfikę spraw rodzinnych i nieletnich i nie stwarzają zagrożenia dla realizacji podstawowej zasady, jaką jest dobro dziecka. Nie pozostają również w sprzeczności z aktami rangi międzynarodowej.

Projekt zakłada, że podstawowa struktura każdego sądu rejonowego opierać się będzie na dwóch wydziałach: cywilnym, który mógłby rozpoznawać także sprawy rodzinne i nieletnich lub sprawy z zakresu prawa pracy, i karnym, do którego właściwości należałyby, szeroko rozumiane, sprawy z zakresu prawa karnego. Projektowana regulacja przewiduje jednocześnie możliwość utworzenia odrębnego wydziału do rozpoznawania danego rodzaju spraw, np. wydziału rodzinnego, jeżeli będzie to uzasadnione wpływem takich spraw w danym sądzie. Jeżeli wpływ spraw nie będzie uzasadniał utworzenia odrębnego wydziału, w pierwszej kolejności rozważana będzie możliwość utworzenia odrębnego wydziału rodzinnego w jednym z sądów – z powierzeniem mu rozpoznawania spraw danego rodzaju z właściwości innych sądów.

Niemniej jednak, wzgląd na faktyczną dostępność sądu dla obywateli przemawia za koniecznością stworzenia możliwości rozpoznawania spraw rodzinnych i nieletnich, czy też spraw z zakresu prawa pracy, w ramach wydziałów cywilnych – przez sędziów wyspecjalizowanych w rozpoznawaniu tych spraw. W tym zakresie założeniem projektu jest idea specjalizacji sędziów, a nie specjalizacji wydziałów. Projekt przewiduje, że prezesi sądów ustalając, w ramach podziału czynności, zasady przydziału spraw poszczególnym sędziom, obowiązani będą brać pod uwagę ich specjalizację w rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw. Tym samym, proponowane zmiany w organizacji sądów nie prowadzą do przełamania zasady specjalizacji sędziów w poszczególnych dziedzinach prawa lub rozpoznawaniu poszczególnych rodzajów spraw. Projektowana optymalizacja zorganizowania struktury organizacyjnej sądów zmierza jedynie do racjonalnego wykorzystywania kadry orzecniczej i środków finansowych wydatkowanych na funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości.

Minister Sprawiedliwości, ustalając siedziby i obszary właściwości sądów powszechnych, jak również tworząc i znosząc wydziały oraz wydziały i ośrodki zamiejscowe sądów, będzie miał na względzie potrzebę zapewnienia racjonalnej organizacji sądownictwa, w szczególności poprzez dostosowanie liczby, rodzaju i wielkości wydziałów do obciążenia wpływem spraw w poszczególnych sądach, ekonomię postępowania sądowego oraz konieczność prawidłowego wykonywania czynności nadzorczych, w celu zagwarantowania realizacji prawa obywatela do rozpoznania jego sprawy w rozsądnym terminie.

Należy podkreślić, że projekt nie przewiduje automatycznej likwidacji funkcjonujących obecnie w sądach rejonowych wydziałów, które w projekcie uznaje się za nieobligatoryjne. Nie zakłada się bowiem zmian struktury wydziałowej w sądach, w których jest ona ukształtowana prawidłowo. Także przyjęta w sądach okręgowych praktyka tworzenia odrębnych wydziałów cywilnych rozpoznających wyłącznie sprawy rodzinne – w świetle projektowanych rozwiązań – pozostanie akceptowana, o ile liczba takich spraw, wpływających do danego sądu okręgowego, będzie odpowiednio duża, uzasadniając wyodrębnienie wydziału.

Minister Sprawiedliwości w sposób ciągły monitoruje obciążenie pracą we wszystkich sądach w kraju, co przekłada się na decyzje w przedmiocie ich właściwej etatyzacji. W chwili obecnej nie jest możliwe ściśle określenie, jakie decyzje w przedmiocie struktury organizacyjnej poszczególnych sądów zostaną podjęte przez Ministra Sprawiedliwości. O treści tych decyzji decydować będą okoliczności (m.in. poziom obciążenia wpływem spraw poszczególnych kategorii) występujące w dacie ich wydawania.

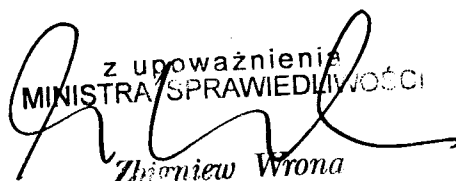
Ponadto, odnosząc się do prośby Pana Rzecznika dotyczącej przedstawienia informacji na temat ilości wszystkich wpływających spraw rodzinnych do sądów rejonowych, okręgowych i apelacyjnych w stosunku do pozostałych spraw, w odniesieniu do ilości spraw rozpoznawanych w I i II instancji, poniżej uprzejmie przedstawiam informację na powyższy temat na podstawie danych za 2009 r.:

1. w sądach apelacyjnych (MS-S1a) z ogólnej liczby 27.827 spraw, sprawy rodzinne (rozpoznawane w II instancji) to:
 - a) spośród spraw Ca (apelacyjnych):
 - 3.379 spraw o rozwód;
 - 15 spraw o unieważnienie małżeństwa;
 - 128 spraw o separację;
 - b) spośród spraw Cz (zażaleniowe):
 - 3.955 procesowe rodzinne;
 - 56 nieprocesowe rodzinne;
2. w sądach okręgowych (MS-S1o) z ogólnej liczby spraw 278.577 spraw, sprawy rodzinne to:
 - a) w ramach ogólnej liczby 176.477 spraw I-instancyjnych:
 - 93.828 spraw o rozwód;
 - 6.313 spraw o separację;
 - 199 spraw o unieważnienie małżeństwa;
 - 4 sprawy o unieważnienie uznania dziecka;
 - 17 spraw o ustalenie istnienia lub nieistnienia małżeństwa;
 - b) w ramach ogólnej liczby 102.100 spraw II-instancyjnych:
 - 8.744 sprawy apelacyjne z zakresu spraw rodzinnych;
 - 990 spraw apelacyjnych nieprocesowych rodzinnych;
 - 1.884 sprawy apelacyjne opiekuńcze małoletnich;
 - 407 spraw nieletnich;
 - 3.658 spraw zażaleniowych rodzinnych;
 - 362 sprawy zażaleniowe nieprocesowe;
 - 2.094 spraw zażaleniowych opiekuńczych;
 - 725 spraw zażaleniowych nieletnich;
3. w sądach rejonowych (MS-S16) sprawy rodzinne to:
 - 590.548 spraw rodzinnych;
 - 94.995 spraw nieletnich (Npw);

- 59.410 spraw nieletnich (Now);
- 1.145 spraw nieletnich (Nk).

Dodatkowo, zgodnie z prośbą Pana Rzecznika, uprzejmie informuję, iż projekt ustawy o zmianę ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw był przedmiotem konsultacji społecznych, uzgodnień międzyresortowych i konferencji uzgodnieniowej. W dniu 30 kwietnia 2010 r. projekt ustawy został przekazany do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów.

Z szanowaniem i szacunkiem


z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Zbigniew Wrona
PODSEKRETARZ STANU