



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Rzecznik Praw Dziecka

*Marek Michalak*

ZSR/500/27/2010/AP

Warszawa, 15 grudnia 2010 roku

**Pan**  
**Krzysztof Kwiatkowski**  
**Minister Sprawiedliwości**

*Szanowny Panie Ministrze,*

Pragnę zainteresować Pana Ministra tematyką związaną z reprezentowaniem dziecka w sprawach dotyczących ingerencji sądu we władzę rodzicielską.

Praktyka mojego Urzędu wskazuje na problem braku należytego przedstawicielstwa małoletniego w toku wskazanej kategorii postępowań sądowych. Oczywiście jest, że sąd z urzędu powinien czuwać nad tym, aby dziecko było należycie reprezentowane w postępowaniu o ograniczenie bądź pozbawienie władzy rodzicielskiej. Przemawia za tym fakt, że dziecko w tych sprawach nie posiada statusu strony. Zakres kompetencji Rzecznika jest wprawdzie na tyle szeroki, że umożliwia obronę interesów i praw dziecka przed Sądem, jednakże względy praktyczne uniemożliwiają monitorowanie wszystkich spraw wymagających interwencji.

W sprawach, w których sąd dochodzi do przekonania, że konieczny jest wgląd w wykonywanie władzy rodzicielskiej, zachodzi też niestety prawdopodobieństwo, że opiekunowie nie są zdolni do oceny dobra dziecka i jego potrzeb, a tym samym do występowania w roli reprezentanta jego interesów.

Z brzmienia art. 573 k.p.c. wynika, że małoletni pomiędzy 13 a 18 rokiem życia posiadają zdolność do podejmowania czynności w sprawach dotyczących ich osoby. Dziecko powyżej 13 roku życia może więc w jakimś zakresie reprezentować swoje interesy poprzez wyrażenie opinii. Ponadto polskie prawo przewiduje możliwość wypowiedzenia się przez dziecko – jako jego wysłuchanie w art. 576§2 w zw. z art. 573§2 k.p.c., którego stan rozwoju psychofizycznego na to pozwala. Rodzi się zatem pytanie o zakres gwarancji procesowych dziecka poniżej lat 13.

W kontekście powyższego rozważenia wymaga wprowadzenie normy prawnej zapewniającej małoletniemu w wieku do 13 lat reprezentanta niezależnego od stron postępowania. Konieczne wydaje się umieszczenie w k.p.c. regulacji, że dziecko w sprawach o pozbawienie i ograniczenie władzy rodzicielskiej jest uczestnikiem postępowania. Ma to szczególne znaczenie dla możliwości zaskarżenia decyzji sądu opiekuńczego w tego rodzaju postępowaniach. W sytuacji bowiem wszczęcia z urzędu przez sąd postępowania i wydania decyzji o niepozbawianiu władzy rodzicielskiej rodziców, środek zaskarżenia nie przysługuje w zasadzie nikomu. Rodzice nie są zainteresowani zaskarżeniem korzystnego dla siebie rozstrzygnięcia, prokurator może zaskarżyć orzeczenie, ale tylko w przypadku gdy wie o jego treści i do tego w terminie zawitym, ustanowionym dla stron (art. 60 k.p.c.).

Na marginesie podnieść należy, że norma art. 59 k.p.c. mówiąca o obowiązku sądu opiekuńczego zawiadomienia prokuratora o każdej sprawie, w której jego udział uważa za potrzeby jest niewystarczająca. Dziecku nie przysługuje środek zaskarżenia, gdyż nie jest uczestnikiem/stroną postępowania, stroną postępowania nie jest również kurator ani kierownik placówki opiekuńczo-wychowawczej, w której dziecko przebywa. Taka sytuacja powoduje nierówność małoletnich wobec prawa, co narusza podstawowe prawa obywatelskie gwarantowane Konstytucją. Dodatkowo brak możliwości zaskarżenia orzeczenia sądu w przedmiocie ograniczenia i pozbawienia władzy rodzicielskiej skutkuje w praktyce arbitralnością orzeczeń, co stoi w sprzeczności z gwarancją konstytucyjną zawartą w art. 45 ust. 1 w zw. z art. 176 Konstytucji oraz art. 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności.

Mając na celu wzmocnienie standardów ochrony praw dziecka, w szczególności zapewnienie ochrony jego praw w postępowaniu sądowym w sprawach o ograniczenie władzy rodzicielskiej i pozbawienie władzy rodzicielskiej, stosownie do art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69 z późn. zm.) zwracam się do Pana Ministra o zmianę obowiązujących przepisów w taki sposób, by w postępowaniu sądowym dotyczącym władzy rodzicielskiej dobro i interes dziecka były należycie reprezentowane.

*Z wyrazami szacunku*  
*Marek Piński,*



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

Warszawa, dnia 24 marca 2011 r.

DLP-II-413-27/10

Dot. ZSR/500/27/2010/AP

**Pan**  
**Marek Michałak**  
**Rzecznik Praw Dziecka**

W nawiązaniu do pisma z dnia 15 grudnia 2010 r., nr ZSR/500/27/2010/AP, poruszającego tematykę reprezentacji dziecka w postępowaniu przed sądem opiekuńczym w sprawach dotyczących władzy opiekuńczej, uprzejmie przedstawiam, co następuje.

Przedstawiona przez Pana propozycja wzmocnienia praw dziecka w postępowaniach sądowych o ograniczenie władzy rodzicielskiej i pozbawienie władzy rodzicielskiej, wymaga rozważenia nowelizacji przepisów Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, jak też przepisów Kodeksu postępowania cywilnego. Z uwagi na to, że poruszana problematyka dotyczy kwestii objętych unormowaniami kodeksowymi, przed zajęciem ostatecznego stanowiska wymagane jest uzyskanie opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego. Wobec zakończenia w listopadzie 2010 r. kadencji poprzednio działającej Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego i ukonstytuowaniem się Komisji Kodyfikacyjnej w nowym składzie dopiero w lutym 2011 r., nie było możliwe uzyskanie stanowiska tego organu co do proponowanych zmian. Przedstawiam zatem Panu swoje stanowisko w sprawie, z tym zastrzeżeniem, że nie uwzględniamono ewentualnych wniosków wynikających z opinii tego organu.

Odnosząc się do Pana propozycji zapewnienia dziecku poniżej 13 roku życia uczestnictwa w postępowaniach sądowych należy zauważyć, że zaprezentowana idea generalnie zasługuje na akceptację, jednak jej ostateczne ukształtowanie w systemie prawa wymaga uwzględnienia szeregu okoliczności natury legislacyjnej i finansowej.

Już obecnie istniejące regulacje procesowe pozwalają - przy odpowiednio szerokiej interpretacji - uznać dziecko za uczestnika w co najmniej niektórych postępowaniach. Na plan pierwszy wysuwa się tutaj jednoznaczna treść art. 510 § 1 k.p.c. stanowiącego, że zainteresowanym (a przez to i uczestnikiem, jeśli weźmie udział w postępowaniu) jest każdy, czyich praw dotyczy wynik postępowania. Taka sytuacja będzie z reguły występować w sprawach opiekuńczych, w szczególności z zakresu opieki i kurateli. W związku z powyższym, o ile miałyby dojść do interwencji ustawodawcy mającej na celu jednoznaczne uregulowanie tej kwestii, to nie mogłaby ona zostać ograniczona wyłącznie do spraw o pozbawienie i ograniczenie władzy rodzicielskiej, ale powinna objąć szerszą kategorię spraw dotyczącą małoletnich. Do takich spraw zaliczają się sprawy o zawieszenie i przywrócenie władzy rodzicielskiej rodzicom, rozporządzanie majątkiem, o zmianę imienia i nazwiska, o umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej, gdy rodzice są pozbawieni władzy rodzicielskiej, wreszcie spraw w najistotniejszej dla dziecka sprawie o przysposobienie, w sprawach o kontakty jak też przy rozstrzyganiu innych istotnych spraw dotyczących osoby dziecka w braku porozumienia między rodzicami (art. 97 § 2 k.r.o.). Zakres przedmiotowy spraw, w których dziecko mogłoby występować w charakterze uczestnika, jest zagadnieniem wymagającym przeprowadzenia pogłębionych analiz i na obecnym etapie nie można zająć ostatecznego stanowiska.

Należy mieć na uwadze, że przyznanie legitymacji procesowej małoletniemu dziecku rodziłoby określone konsekwencje procesowe związane z zapewnieniem mu właściwej reprezentacji. Należy mieć bowiem świadomość tego faktu, że przyjęcie zgłoszonej propozycji oznaczałoby występowanie w postępowaniach sądowych nawet kilkuletnich dzieci. Jeżeli ustawodawca zechciałby przesądzić o tym, że dziecko jest uczestnikiem postępowania w tych sprawach, to należałoby rozważyć, czy mogą je reprezentować rodzice. Jeżeli rodzice byłiby wyłączeni od reprezentacji, to dla każdego dziecka poniżej 13 roku życia należałoby ustanowić bądź fachowego pełnomocnika, bądź kuratora (art. 99 k.r.o.). Przyjęcie każdej z tych ewentualności rodzi określone problemy proceduralne, a także finansowe, wymagające wprowadzenia stosownych zmian w procedurze cywilnej lub w innych ustawach dotyczących wspierania rodziny.

Przyjęcie koncepcji reprezentowania dziecka przez pełnomocnika rodziłoby w obecnym stanie prawnym problemy na tle rozliczania kosztów. Zgodnie z art. 520 §1 k.p.c., każdy uczestnik postępowania ponosi koszty postępowania związane ze swoim udziałem

w sprawie. Skoro dziecko nie ma zazwyczaj żadnego majątku, to koszty pełnomocnika (reprezentanta) w zasadzie powinni ponosić pozostali uczestnicy, czyli rodzice (rodzic) dziecka. Może to być istotny powód do zantagonizowania uczestników postępowania, czyli rodziców między sobą i rodziców między nimi a dziećmi. Wprowadzenie natomiast rozwiązania polegającego na ustanowieniu pełnomocnika z urzędu dla małoletnich w tego rodzaju sprawach, poza koniecznością wprowadzenia zmian w Kodeksie postępowania cywilnego, rodziłoby nowe obciążenia finansowe dla budżetu państwa.

Z kolei przyjęcie koncepcji reprezentacji małoletniego przez kuratora wymaga analizy spraw, w których istnieje potencjalna sprzeczność interesów małoletniego i jego rodziców. Przyjmuje się bowiem, że potrzeba ustanowienia kuratora do reprezentowania dziecka w postępowaniu nieprocesowym, czyli wyłączenie reprezentacji rodziców zależy od oceny dokonywanej *ad casum*. Taka praktyka jest możliwa dlatego, że art. 98 § 3 k.r.o. nakazuje stosować art. 98 § 2 k.r.o. do postępowania sądowego tylko odpowiednio. Podstawą do wyłączenia reprezentacji rodziców byłoby stwierdzenie, że zachodzi konflikt interesów między rodzicami a dzieckiem. Wydaje się, że w sprawach o pozbawienie i ograniczenie władzy rodzicielskiej można byłoby co do zasady przyjąć istnienie takiego konfliktu. Jednak problem jest szerszy, gdyż do podobnego konfliktu dochodzi także w wielu innych sprawach opiekuńczych, jak np. w sprawie o kontakty. Jak wyżej wspomniano, dziecko powinno być uczestnikiem postępowania także w tych sprawach. Jeżeli ustawodawca zdecydowałby się na przyznanie dziecku statusu uczestnika postępowania w sprawach o pozbawienie lub ograniczenie władzy rodzicielskiej i na konsekwentne ustanawianie dla każdego dziecka poniżej 13 roku życia kuratora, to tak samo konsekwentnie należałoby traktować sprawy o kontakty oraz inne sprawy opiekuńcze, w których spierają się sami rodzice mający pełną władzę rodzicielską i, jak się wydaje, żadne z nich nie powinno wypowiadać się w imieniu dziecka.

Ponadto należy mieć na uwadze, że dokonanie zmian przez wprowadzenie do postępowania dziecka poniżej 13 roku życia jako uczestnika postępowania spowodowałoby konieczność dokonania zmian w obszarze prawa rodzinnego i cywilnego, bowiem z jednej strony w Kodeksie cywilnym dziecko nie miałoby żadnej zdolności do czynności prawnych, a z drugiej w postępowaniu cywilnym miałyby pełne uprawnienia strony. W rezultacie musiałaby też ulec zmianie definicja władzy rodzicielskiej określona w art. 95 k.r.o., która nie przewiduje samodzielnych uprawnień procesowych dla małoletnich dzieci poniżej 13 roku życia.

Niezależnie od przyjętej koncepcji reprezentacji, zasadniczym problemem, z którym musi liczyć się ustawodawca będzie poważne obciążenie budżetu państwa. W 2010 r. do wszystkich sądów w Polsce wpłynęło 153 650 spraw „Nsm” dotyczących małoletnich. Wysokość wydatków budżetowych byłaby pochodną kategorii spraw, w których wyłączona byłaby reprezentacja rodziców oraz przyjętej kwoty wynagrodzenia dla kuratora lub pełnomocnika z urzędu. Należy zauważyć, że w niektórych krajach europejskich odpowiedzialność w tym zakresie ciąży na organach administracji właściwych w sprawach dzieci i młodzieży. Należałoby zatem rozważyć, czy wskazane finansowanie nie powinno być objęte systemem wspierania rodziny i pieczy zastępczej. Jeżeli istniałaby taka możliwość w Polsce, to niewątpliwie znacznie ułatwiłoby to realizację Pańskich postulatów.

Wobec wskazanych wyżej uwarunkowań natury legislacyjnej, a zwłaszcza konsekwencji natury finansowej, które w obecnej sytuacji budżetowej państwa byłyby trudne do zaakceptowania, należałoby rozważyć inne formy zapewnienia reprezentacji dziecka w postępowaniach sądowych, które nie generowałyby wydatków Skarbu Państwa. Należy wskazać, że w obecnym stanie prawnym, poza sądem opiekuńczym, działającym na rzecz dobra dziecka, dodatkowo na straży przestrzegania prawa stoi prokurator, który na podstawie art. 60 k.p.c. ma możliwość przystąpienia do każdego postępowania i na każdym jego etapie. Można w związku z tym rozważyć taką zmianę przepisów, która zobowiązywałaby sąd do zawiadamiania prokuratora o każdym postępowaniu dotyczącym władzy rodzicielskiej, co zapewniłoby ochronę prawną dzieciom przez organ państwowy w tego typu postępowaniach.

Z uwagi na to, że przedstawione przez Pana propozycje nie były przedmiotem opinii Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, ostateczne stanowisko w poruszanej kwestii zostanie sformułowane po jej sporządzeniu, o czym zostanie Pan niezwłocznie powiadomiony.

*Z upoważnienia*

z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI  
*Zbigniew Wrona*  
PODSĘKRETARZ STANU