



MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

BM-1-071-614/13 | 3

DSO-I-071-122/13

Dot. BPS/043-43-1872/13

Warszawa, dnia 19.12.2013 r.

*G. Giderek*  
SEKRETARIAT  
Biura Prac Senackich  
Wpłynęło dn. 30.12.13, zał.  
nr. 10671, podpis *[signature]*

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 20.12.13.  
nr. 6052, podpis *[signature]*

Pan

**Bogdan Borusewicz**

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku,*

Odpowiadając na oświadczenie złożone przez Pana senatora Jarosława Obremskiego podczas 43. Posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 listopada 2013 r. poświęcone problemowi opieszałości polskiego wymiaru sprawiedliwości w kontekście sprawy opiekuńczej małoletniej córki Pani Kornelii Z. prowadzonej przez Sąd Rejonowy w Lubinie, uprzejmie informuję.

Sprawa małoletniej Małgosi córki Kornelii Z. pozostawała w zainteresowaniu Ministerstwa Sprawiedliwości w związku z doniesieniami medialnymi. Przedmiotem zarzutów była zasadność umieszczenia dziecka w pieczy zastępczej oraz dopuszczalność wyznaczenia odległego terminu rozprawy w przedmiotowej sprawie z powodu korzystania przez sędziego z zaplanowanego w miesiącu lutym br. urlopu wypoczynkowego w okresie od 17 maja do 16 czerwca 2013 r.

Z poczynionych ustaleń wynikało, że w dniu 19 grudnia 2012 r. do Sądu Rejonowego w Lubinie wpłynęła informacja ze szpitala w Lubinie, nadesłana faksem, wskazująca na niepokojące zachowania matki w związku ze sprawowaniem opieki nad dzieckiem.

Zarządzeniem z dnia 21 grudnia 2012 r. wszczęto z urzędu postępowanie opiekuńcze w kierunku zmiany postanowienia Sądu Rejonowego w Lubinie z dnia 13 maja 2011 r. w sprawie o sygn. akt III Nsm 158/11 o zmianę sposobu ograniczenia władzy rodzicielskiej Kornelii Z. nad małoletnią córką Anetą Z. i o wydanie zarządzeń opiekuńczych wobec małoletniej córki Małgorzaty Z. Sprawa została zarejestrowana pod sygn. akt III Nsm 807/12.

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że Kornelia Z. od 2011 r. pozostaje pod nadzorem kuratora sądowego w związku z ograniczeniem jej władzy rodzicielskiej nad małoletnią córką Anetą Z. wyżej wskazanym postanowieniem (sygn. akt wykonawczych III Opm 69/11).

Postanowieniem z dnia 21 grudnia 2012 r. Sąd Rejonowy w Lubinie w trybie zarządzenia tymczasowego udzielił zabezpieczenia w ten sposób, że na czas trwania postępowania zobowiązał matkę małoletnich Kornelię Z. do podjęcia współpracy z asystentem rodziny wyznaczonym przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Polkowicach. Orzeczenie nie było przedmiotem zaskarżenia. W tym samym dniu dopuszczono dowód z opinii Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno - Konsultacyjnego w Głogowie.

W dniu 17 stycznia 2013 r., tym razem ze szpitala we Wrocławiu do Sądu Rejonowego w Lubinie wpłynęło pismo, nadesłane faksem, informujące o niepokojących zachowaniach matki zagrażających życiu i zdrowiu małoletniej Małgorzaty Z., polegających na nieprawidłowej pielęgnacji dziecka, pozostawianiu go w nieodpowiedniej pozycji oraz niestosowaniu się do zaleceń lekarskich.

Postanowieniem z dnia 18 stycznia 2013 r. sąd wydał zarządzenie tymczasowe i udzielił zabezpieczenia w ten sposób, że na czas trwania postępowania umieścił małoletnią Małgorzatę Z. w instytucjonalnej pieczy zastępczej, w konsekwencji czego została ona skierowana do placówki opiekuńczo - wychowawczej wskazanej przez Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Polkowicach - Domu Małego Dziecka w Jaworze.

W dniu 29 stycznia 2013 r. uczestniczka postępowania Kornelia Z. wniosła do sądu zażalenie na powyższe postanowienie. Akta wraz ze złożonym środkiem zaskarżenia przesłane zostały do Sądu Okręgowego w Legnicy w dniu 8 lutego 2013 r. Sąd drugiej instancji postanowieniem z dnia 15 lutego 2013 r. w sprawie o sygn. akt II Cz 114/13 oddalił zażalenie i w dniu 26 lutego 2013 r. zwrócił akta Sądowi Rejonowemu w Lubinie.

Po zwrocie akt zlecono na posiedzeniu niejawnym, w ramach postępowania dowodowego, czynności mające na celu ustalenie sytuacji opiekuńczo - wychowawczej małoletniej Małgorzaty Z. poprzez zasięgnięcie informacji z Domu Małego Dziecka co do jej adaptacji do nowych warunków, kontaktów z matką oraz ich formy i częstotliwości.

W dniu 25 marca 2013 r. wpłynął wniosek pełnomocnika Kornelii Z. o zmianę postanowienia sądu z dnia 18 stycznia 2013 r. w przedmiocie udzielonego zabezpieczenia w postaci umieszczenia małoletniej na czas trwania postępowania w instytucjonalnej pieczy zastępczej, który został oddalony w dniu 8 kwietnia 2013 r. po jego rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym.

Postanowienie oddalające wniosek zostało zaskarżone zażaleniem wniesionym w dniu 18 kwietnia 2013 r.

W dniu 19 kwietnia 2013 r. akta wraz z zażaleniem przesłane zostały do Sądu Okręgowego w Legnicy, który postanowieniem z dnia 30 kwietnia 2013 r. uchylił zaskarżone postanowienie do ponownego rozpoznania, stwierdził nieważność postępowania, w związku z pozbawieniem Kornelii Z. możliwości obrony swych praw - wobec naruszenia przepisu art. 742 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, który stanowi, że postanowienie w przedmiocie uchylenia lub ograniczenia zabezpieczenia może zapaść tylko po przeprowadzeniu rozprawy.

Akta z sądu drugiej instancji zostały zwrócone w dniu 15 maja 2013 r., w tym samym dniu do sądu wpłynęła opinia Rodzinnego Ośrodka Diagnostyczno - Konsultacyjnego w Głogowie. Termin rozprawy wyznaczony został, stosownie do zarządzenia z dnia 16 maja 2013 r., na dzień 17 lipca 2013 r. Pełnomocnik uczestniczki wraz z zawiadomieniem o terminie rozprawy otrzymał odpis opinii i został zobowiązany do ustosunkowania się do jej treści oraz zgłoszenia wniosków i zarzutów.

W dniu 13 czerwca 2013 r. do sądu wpłynęło pismo z Prokuratury Rejonowej w Lubinie z wnioskiem prokuratora o przystąpieniu do toczącego się postępowania, a pełnomocnik złożył pismo procesowe zawierające wnioski dowodowe i zarzuty do opinii rodzinnego ośrodka.

Zarządzeniem z dnia 13 czerwca 2013 r. sąd wezwał na wyznaczony termin rozprawy zawnioskowanych przez pełnomocnika Kornelii Z. świadków.

W kontekście powyższych ustaleń należy podkreślić, że postanowienie co do udzielenia zabezpieczenia zostało poddane kontroli instancyjnej, w konsekwencji czego orzeczono o jego uchyleniu i w tym zakresie sprawę przekazano do ponownego rozpoznania. Jest to jedyny właściwy tryb do zweryfikowania prawidłowości orzeczeń sądowych. Dokonanie oceny ich słuszności nie jest możliwe w trybie nadzoru nad działalnością administracyjną sądów, czynności z zakresu którego nie mogą dotyczyć działań o charakterze judykacyjnym.

Wobec zmiany modelu nadzoru administracyjnego dokonanej ustawą z dnia 18 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie w dniu 28 marca 2012 r., funkcjonują dwa rodzaje nadzoru administracyjnego, a mianowicie wewnętrzny nadzór administracyjny, sprawowany przez prezesów sądów oraz zewnętrzny nadzór administracyjny, pozostający w kompetencji

Ministra Sprawiedliwości (art. 9a § 1 i 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. - Prawo o ustroju sądów powszechnych, tj. Dz.U. z 2013 r., poz. 427, z późn. zm., zwanej dalej: u.s.p.).

Zgodnie z art. 9b u.s.p. czynności z zakresu nadzoru administracyjnego nie mogą wkraczać w dziedzinę, w której sędziowie są niezawisli. Z powyższego wnioskować należy, że przedmiotem żadnego z wyżej wymienionych rodzajów nadzoru nie może być działalność orzecznicza sądów.

Wskazać należy, że prezes sądu, w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego, w szczególności bada sprawność postępowania w poszczególnych sprawach, kontroluje działalność sekretariatu wydziału oraz bada prawidłowość przydzielania sędziom i referendarzom sądowym spraw oraz równomiernego obciążenia ich pracą (art. 37b § 1 pkt 1 - 3 u.s.p.).

Czynnościami z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanymi przez prezesa sądu apelacyjnego i prezesa sądu okręgowego są ponadto wizytacja, obejmująca pełną działalność administracyjną sądu lub wydziału sądu oraz lustracja, obejmująca wybrane zagadnienia z działalności administracyjnej sądu lub wydziału sądu (art. 37b § 2 pkt 1 i 2 u.s.p.).

Prezes sądu apelacyjnego w ramach wewnętrznego nadzoru administracyjnego poza tym koordynuje czynności z zakresu tego nadzoru wykonywanego przez prezesów sądów, działających na obszarze apelacji oraz kontroluje wykonywanie obowiązków nadzorczych przez wskazanych prezesów i wydaje stosowne zarządzenia (art. 37b § 3 pkt 2 i 3 u.s.p.).

Kontrolę nad działalnością z zakresu wewnętrznego nadzoru administracyjnego prezesa sądu apelacyjnego sprawuje Minister Sprawiedliwości w ramach uprawnień z obszaru zewnętrznego nadzoru administracyjnego oraz wydaje stosowne zarządzenia (art. 37g § 1 pkt 3 u.s.p.). W przypadku ich niewykonania lub stwierdzenia istotnych uchybień w działalności administracyjnej sądu Minister Sprawiedliwości może zarządzić przeprowadzenie lustracji sądu lub wydziału sądu oraz działalności nadzorczej prezesa sądu (art. 37g § 2 pkt 1 i 2 u.s.p.). Minister Sprawiedliwości może w uzasadnionych przypadkach zlecić wykonanie przedmiotowych czynności sędziom wizytatorom z obszaru innej apelacji (art. 37g § 3 u.s.p.). W czynnościach tych może brać udział jako przedstawiciel Ministra Sprawiedliwości sędzia delegowany do pełnienia czynności administracyjnych w Ministerstwie Sprawiedliwości (art. 37g § 4 u.s.p.).

W świetle aktualnych uregulowań prawnych brak jest zatem podstaw do podejmowania w ramach zewnętrznego nadzoru administracyjnego wykonywanego przez Ministra Sprawiedliwości czynności nadzorczych w indywidualnej sprawie.

W kwestii zarzutu dotyczącego skorzystania przez sędziego będącego referentem w sprawie małoletniej Małgorzaty Z. z urlopu wypoczynkowego pragnę podkreślić, że sędzia nie może być pozbawiony konstytucyjnego prawa do wypoczynku (art. 66 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej) podobnie, jak żaden inny pracownik. Specyfika pracy sędziego skutkuje tym, że co do zasady zawsze ma w swoim referacie sprawy o charakterze pilnym. Uzależnienie prawa sędziego do skorzystania z urlopu od uprzedniego zakończenia wszystkich pilnych spraw w jego referacie prowadziłoby w wielu wypadkach de facto do pozbawienia go prawa do wypoczynku.

Zapewnienie wewnętrznego toku urzędowania sądów, w tym w wypadku nieobecności poszczególnych sędziów z powodu choroby albo urlopu wypoczynkowego należy do prezesów właściwych sądów.

Zakresy czynności poszczególnych sędziów winny być zatem określone w taki sposób, aby przewidywały wzajemne zastępstwa sędziów w wypadku ich nieobecności.

Ponadto prezes określonego sądu albo przewodniczący wydziału, w którym doszło albo ma dojść do nieobecności sędziego, winien dokonać analizy spraw rozpoznawanych przez tego sędziego i w miarę możliwości przekazywać sprawy o charakterze pilnym innym sędziom do rozpoznania. Za pilne uznać należy niewątpliwie sprawy o wydanie zarządzeń w trybie art. 109 § 1 k.r.o. (vide: § 46 ust. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 23 lutego 2007 r. - Regulamin urzędowania sądów powszechnych, Dz. U. Nr 38, poz. 249, z późn. zm.).

Skoro jednak, jak wskazano wyżej, nadzór Ministra Sprawiedliwości ogranicza się do analizy i oceny prawidłowości oraz skuteczności wykonywania przez prezesów sądów wewnętrznego nadzoru administracyjnego, czynności niezbędnych ze względu na wystąpienie uchybień w działalności administracyjnej sądu oraz czynności koniecznych do wykonywania zadań związanych z reprezentowaniem Rzeczypospolitej Polskiej przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, w zakresie spraw dotyczących działalności sądów, nie jest dopuszczalna bezpośrednia ingerencja Ministra Sprawiedliwości w tok urzędowania sądów, jak też ustalanie zakresów czynności sędziów, czy też zasad zastępstw.

Jednocześnie pragnę wskazać, że Ministerstwo Sprawiedliwości w celu uzyskania informacji dotyczących problematyki związanej z nieobecnością sędziego w pracy i urlopów sędziów w systemach sądowniczych innych państw wystąpiło z zapytaniem do sieci współpracy legislacyjnej, a uzyskane odpowiedzi, po ich zgromadzeniu, poddane zostaną analizie.

Odnosząc się do poruszonej w oświadczeniu kwestii opieszałości polskiego wymiaru sprawiedliwości w porównaniu ze sprawnością rozpoznawania spraw osiąganą przez inne państwa europejskie należy przyznać, że obecnie przewlekłość postępowań sądowych jest najistotniejszym problemem polskiego wymiaru sprawiedliwości w kontekście standardów wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Wyroki stwierdzające naruszenie Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z uwagi na przewlekłość postępowań sądowych stanowią największą grupę orzeczeń oczekujących na wykonanie.

Jednakże podkreślić należy, że Ministerstwo Sprawiedliwości w sposób wyjątkowy zaangażowane jest w proces wykonania orzeczeń z tej grupy, a podejmowane działania mają na celu ograniczenie, a w konsekwencji wyeliminowanie zjawiska przewlekłości postępowań sądowych.

W obszarze tych działań znajdują się takie, które polegają na upowszechnianiu wiedzy na temat standardów orzecznictwa Trybunału wśród praktyków wymiaru sprawiedliwości poprzez:

- stworzenie aktualnie najobszerniejszej bazy przetłumaczonych orzeczeń wydanych przez Trybunał w Strasburgu w sprawach przeciwko Polsce - bieżąco tłumaczone są wszystkie wyroki nierepetytywne wydane przeciwko Polsce związane z funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości;
- bieżące informowanie o wyrokach wydawanych w sprawach przeciwko Polsce. Pozwala to osobom korzystającym ze strony internetowej Ministerstwa śledzić aktualne orzecznictwo Trybunału w sprawach polskich - informacje te przedstawiane są w postaci zestawień statystycznych;
- opracowywanie w przystępnej formie informacji o standardach wynikających z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących określonych zagadnień tematycznych, pojawiających się często w orzecznictwie Trybunału, przeznaczonych zwłaszcza dla praktyków - sędziów i prokuratorów, rozpowszechnianych zasadniczo za pośrednictwem strony internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości;
- informowanie o fakcie wydania przez Trybunał wyroku również bezpośrednio zainteresowanych, przede wszystkim sądy, w związku z działalnością których doszło do stwierdzenia naruszenia standardu wynikającego z Konwencji, do których kierowane jest stosownej treści pismo - 2012 r. zakres funkcji



- informacyjnej został rozszerzony również o ugody i deklaracje jednostronne;
- opracowanie i wydanie w roku 2011 nakładem Ministerstwa Sprawiedliwości publikacji *Standardy ochrony praw człowieka w prawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Analiza wiodących spraw polskich i jej rozpowszechnienie wśród wszystkich polskich sędziów, jak również prokuratorów*;
  - tłumaczenie opracowań dostępnych na stronie Trybunału (tzw. *factsheets*), dotyczących poszczególnych grup zagadnień, a następnie udostępnianie Trybunałowi celem publikacji na stronie *HUDOC*;
  - publikowanie na stronie internetowej informacji dotyczących podejmowania przez Komitet Ministrów Rady Europy rezolucji końcowych zamykających proces wykonania wyroków bądź decyzji w poszczególnych sprawach czy też grupach spraw;
  - przekazywanie Trybunałowi, za pośrednictwem Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Trybunałem, wszystkich przetłumaczonych wyroków, ukazujących się na stronie internetowej MS, celem ich zamieszczenia na stronie internetowej *HUDOC*;
  - stałą współpracę z Krajową Szkołą Sądownictwa i Prokuratury w zakresie włączania problematyki związanej z Konwencją oraz standardami orzecznictwa ETPCz do tematyki szkoleń organizowanych dla sędziów i prokuratorów, tak w ramach szkolenia wstępnego, jak i ustawicznego - poczynając od 2012 r. KSSIP organizuje szkolenia tzw. systemowe, na poziomie sądów apelacyjnych, którymi na przestrzeni najbliższych kilku lat mają być objęci wszyscy sędziowie sądów powszechnych.

Odnosząc się z kolei do problematyki długiego oczekiwania na opinię zleconą rodzinnemu ośrodkowi diagnostyczno - konsultacyjnemu w konkretnej sprawie, w tym w szczególności z zakresu władzy rodzicielskiej, należy wskazać, że ilość zleceń do ośrodków systematycznie wzrasta, w każdej kategorii spraw, natomiast liczba etatów, wynosząca 509 nie uległa zwiększeniu od roku 2008.

Z danych statystycznych za 2012 r. wynika, że łącznie do ośrodków wpłynęły 30.232 sprawy, w tym spraw: nieletnich - 9.411, opiekuńczych - 14.241, o rozwód - 6.202, o separację - 217, cywilnych - 87, a karnych dorosłych - 74. Łączna liczba wydanych w tym okresie opinii wyniosła 24.689, w tym w sprawach: nieletnich - 7.966, opiekuńczych

- 11.366, o rozwód - 5.047, o separację - 182, cywilnych - 64 i tyle samo w karnych dorosłych.

Należy podkreślić, że priorytetową działalność rodzinnych ośrodków diagnostyczno - konsultacyjnych stanowi działalność opiniodawcza. Inne zadania, pozostające w zakresie ich kompetencji, wykonywane są zawsze na zlecenie sądu i nie stanowią istotnej okoliczności, która mogłaby mieć wpływ na wydłużony czas oczekiwania na sporządzenie opinii.

Z danych statystycznych za III kwartał 2013 r. wynika, że badania celem diagnozy i wydania opinii stanowiły 87,5 % wszystkich zleconych spraw.

Wśród przyczyn, które mają jednak niewątpliwy wpływ na sprawność realizacji zleceń przez ośrodki wskazać należy niestawiennictwo osób badanych. I tak warto przykładowo wskazać, że w III kwartale 2013 r. aż w 1982 przypadkach nie doszło do realizacji wyznaczonego przez ośrodek spotkania, z której to liczby 68% stanowiły sytuacje konieczności zaniechania badania spowodowane właśnie niestawiennictwem stron. W konsekwencji niezbędne było wyznaczanie kolejnego terminu badań w tych sprawach, a tym samym następowało wydłużenie czasu realizacji zleceń sądowych przez ośrodki.

Z posiadanych informacji statystycznych za III kwartał 2013 r. wynika, że średni czas wydania opinii wyniósł 97,3 dni.

Odnosząc się do kwestii efektywności opiniowania przez ośrodki pragnę poinformować, że Standardy opiniowania w rodzinnych ośrodkach diagnostyczno - konsultacyjnych, obowiązujące od 2005 r., a zmodyfikowane w 2011 r., określają wymagania co do ilości koniecznych do wydania przez zespół diagnostyczny opinii. Pierwotnie dotyczyły one 85, a aktualnie - 90 opinii. Przy czym należy zaznaczyć, że obliczając efektywność działań ośrodków uwzględnia się obniżone normy w tym zakresie w stosunku do kierowników ośrodków, spośród których jednak znaczna część nie korzysta z tego przywileju wobec konieczności terminowej realizacji zleceń uprawnionych podmiotów.

Warto wskazać przykładowo, że w III kwartale 2013 r. efektywność opiniowania mierzona ilością opinii wydanych przez zespół obliczona przy uwzględnieniu obniżonej liczby godzin przewidzianych do opiniowania przez kierownika ośrodka wyniosła 20,5 opinii, natomiast przy jednoczesnym uwzględnieniu obniżonej liczby godzin i absencji - 34,2 opinii.

Z powyższych danych statystycznych należy wnioskować, że przekroczona zostanie w bieżącym roku liczba 100 opinii w przeliczeniu na zespół.

Nie można jednak zapominać, uwzględniając zakres i rodzaj stosunków diagnozowanych przez rodzinne ośrodki diagnostyczno - konsultacyjne, że najistotniejszą jest



jakość wydawanych opinii, stanowiących istotny dowód w sprawach, w których zlecono ich sporządzenie. Nie wydaje się zatem uzasadnione podejmowanie działań, w granicach przewidzianym prawem, zmierzających do zwiększenia wyżej wskazanych norm będących miernikiem efektywności opiniowania przez ośrodki, jeżeli miałyby to odbyć się kosztem poziomu merytorycznego tych opinii, co w sytuacji 24 - godzinnego pensum obowiązującego pracowników ośrodków, zatrudnionych zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. - Karta Nauczyciela (tj. Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 674) uznać można za realne.

Należy nadto podkreślić, że efektywność opiniowania przez rodzinne ośrodki diagnostyczno - konsultacyjne jest systematycznie monitorowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości poprzez gromadzenie raz na kwartał danych w tym zakresie i dokonywanie ich analizy.

*2 wypraciami socjologicznymi.*

Z upoważnienia

MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

*Stanisław Chmielewski*

Stanisław Chmielewski  
PODSEKRETARZ STANU