



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER SPRAWIEDLIWOŚCI

DSP- VI – 5007 – 821/09  
dot. BPS/DSK – 043 - 2133/09  
BM-1-0700-613/09/3

wpłynęło dn. 5.01.2010  
nr. 57 podpis.....

Warszawa, dnia 31 grudnia 2009 r.

SPRAWIEDLIWOŚĆ  
Biuro Prac Senackich  
wpłynęło dn. 6.01.2010  
nr. 56 podpis.....

Pan  
Bogdan Borusewicz  
Marszałek Senatu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku,*

Odpowiadając na pismo z dnia 27 listopada 2009 r., przy którym przesłano tekst oświadczenia złożonego przez senator Małgorzatę Adamczak podczas 44 posiedzenia Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Ustosunkowując się do pierwszej z podniesionych przez Panią senator kwestii pragnę stwierdzić, iż w Ministerstwie Sprawiedliwości nie są prowadzone prace legislacyjne mające na celu włączenie materii regulowanej w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym do Kodeksu cywilnego. Trwają natomiast prace nad zmianą uregulowań zawartych w Kodeksie postępowania cywilnego w zakresie wykonywania orzeczeń w przedmiocie uregulowania kontaktów z dzieckiem.

Odnosząc się do problematyki sprzeciwu sędziów sądów rodzinnych wobec projektowanych zmian w ustawie o ustroju sądów powszechnych dotyczących likwidacji wydziałów rodzinnych oraz stanowiska sędziów postulujących utworzenie wieloinstancyjnego sądownictwa rodzinnego, uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Sprawiedliwości opracowano projekt ustawy o zmianie ustawy o ustroju sądów powszechnych, który aktualnie znajduje się na etapie uzgodnień międzyresortowych.

Zasadnicze kierunki projektowanej reformy sądownictwa odpowiadają m.in. zaleceniom przyjętym przez Komitet Ministrów Rady Europy i nastawione są na podniesienie jakości działalności sądów, tak w wymiarze dotyczącym ich podstawowej działalności (orzecznictwa), jak i w wymiarze funkcjonalnym, poprzez optymalne rozlokowanie i zorganizowanie struktury organizacyjnej sądów powszechnych (efektywność wymiaru sprawiedliwości).

Projektowane zmiany w zakresie struktury organizacyjnej sądów zakładają przede wszystkim jej racjonalizację tak by sędziowie mogli wypełniać swoje funkcje sprawnie i bez zbędnej zwłoki.

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw przewiduje wprowadzenie reguły, że w każdym sądzie rejonowym tworzy się (obligatoryjnie) tylko dwa wydziały: cywilny, który mógłby rozpoznawać także sprawy rodzinne i nieletnich oraz sprawy z zakresu prawa pracy, oraz karny, którego zakres właściwości obejmowałby, szeroko rozumiane, sprawy z zakresu prawa karnego.

Stworzenie możliwości rozpoznawania spraw rodzinnych i nieletnich w ramach wydziałów cywilnych, związane jest z faktem, że w sprawach tego rodzaju, w szczególności w sprawach opiekuńczych i nieletnich, sąd powinien funkcjonować jak najbliższej lokalnej społeczności. Nie oznacza to jednak, że w każdym wypadku niezbędne jest tworzenie w tym celu odrębnej jednostki organizacyjnej - w niewielkim sądzie wystarczające będzie powierzenie rozpoznawania powyższych spraw w ramach wydziałów cywilnych.

W każdym sądzie okręgowym, podobnie jak w sądach rejonowych, tworzone będą (obligatoryjnie) dwa wydziały: cywilny i karny. Sprawy należące obecnie do wydziałów gospodarczych sądów okręgowych oraz wydziałów pracy będą mogły być rozpoznawane w ramach wydziałów cywilnych tych sądów.

Powyższa regulacja nie wyklucza jednak możliwości tworzenia w sądach rejonowych odrębnych wydziałów rodzinnych i nieletnich, pracy lub ubezpieczeń społecznych, ksiąg wieczystych, czy gospodarczych (w tym do spraw rejestrowych, upadłościowych i naprawczych). Podobnie, możliwość tworzenia odrębnych wydziałów „specjalistycznych” pozostanie w sądach okręgowych. Tym samym, proponowane zmiany w organizacji sądów nie prowadziłyby do przełamania wykształconej w praktyce dużych jednostek sądowych zasady specjalizacji sędziów w poszczególnych dziedzinach prawa lub rozpoznawania poszczególnych rodzajów spraw. Dotychczasowa praktyka małych sądów wskazuje jednak, że ten sam sędzia orzeka równocześnie w dwóch lub większej liczbie utworzonych w tym sądzie wydziałów. Obecnie w systemie sądownictwa licznie występują bowiem sądy, w których - z uwagi na wymóg ustawowy - tworzone są specjalistyczne „wydziały”, pomimo że nie jest to uzasadnione liczbą spraw danego rodzaju wpływających

do tych jednostek. W rezultacie istnieją wydziały, w których limit etatów sędziowskich jest mniejszy, a równocześnie zachodzi konieczność obsadzenia kilku stanowisk przewodniczących wydziałów. Istnienie odrębnego wydziału pociąga za sobą także konieczność zapewnienia obsługi administracyjnej i odpowiedniej infrastruktury, będąc tym samym, w bardzo małych sądach, sprzeczne z zasadą efektywnego zarządzania i gospodarowania mieniem.

Proponowana regulacja zakłada, że tworzenie wydziałów następuje w drodze zarządzenia Ministra Sprawiedliwości, przy czym wydziały, których funkcjonowanie nie jest obligatoryjne, będą wyodrębniane w zależności od potrzeb, według ustawowo określonych kryteriów. Ustalenie liczby i wielkości wydziałów w poszczególnych sądach następować ma na poziomie zapewniającym jak najlepszą organizację tych jednostek, gwarantującą z jednej strony prawo obywateli do rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie, zaś z drugiej - efektywne wykorzystanie nakładów na sądownictwo i prawidłowe wykonywanie czynności nadzorczych.

Równocześnie zakłada się rozszerzenie uprawnień Ministra Sprawiedliwości do powierzania jednemu sądowi - odpowiednio, rejonowemu albo okręgowemu - rozpoznawania spraw należących do właściwości (lub części obszaru właściwości) miejscowej innego sądu (bądź sądów). Dotyczy to spraw objętych właściwością wydziałów, które będą tworzone fakultatywnie. Tym samym, projekt zakłada, że tylko niektóre sądy będą posiadać w swej strukturze organizacyjnej wydziały „specjalistyczne”. Rozwiązanie takie jest odpowiedzią na rozwój komunikacji oraz zmiany społeczne, które wyrażają się w większej mobilności obywateli.

Projektowane rozwiązania wprowadzają zatem mechanizmy pozwalające na możliwie najbardziej elastyczne, dostosowane do potrzeb, ukształtowanie struktury organizacyjnej sądownictwa.

Zgodnie z regulacją przejściową, przekształcanie struktury organizacyjnej będzie następować w drodze rozporządzeń i zarządzeń, wydawanych po wejściu w życie ustawy. Nie zakłada się przy tym zmian struktury wydziałowej w sądach, w których jest ona ukształtowana prawidłowo.

W tym kontekście szczegółowego odniesienia wymaga zgłaszany przez sędziów rodzinnych postulat utworzenia wieloinstancyjnego sądownictwa rodzinnego, który zmierza do wprowadzenia daleko idącej zmiany ustrojowej sądownictwa

powszechnego, przez wprowadzenie pełnego wyodrębnienia pionu orzecznictwa rodzinnego we wszystkich szczeblach sądownictwa.

Aktualnie wyodrębnione jednostki organizacyjne dla spraw rodzinnych (sądy rodzinne) tworzone są, jako wydziały, na poziomie sądów rejonowych. Generalnie do orzekania w sprawach tzw. rodzinnych, właściwe rzeczowo są sądy rejonowe. Wyjątek od tej zasady uczyniono dla spraw o rozwód, sprawy o separację, o unieważnienie małżeństwa, o ustalenie istnienia albo nieistnienia małżeństwa, przekazując je do właściwości rzeczowej sądów okręgowych. W istocie rzeczy są to więc sprawy stanowiące niewielki odsetek wszystkich spraw rodzinnych. Koncepcja powołania sądownictwa rodzinnego na poziomie sądów rejonowych miała swe podstawy w zamiarze zapewnienia wyspecjalizowanego sądownictwa pierwszoinstancyjnego, obejmującego w zasadzie wszystkie sprawy, wymagające ingerencji sądowej, istotne dla funkcjonowania rodziny. Według tej koncepcji sędziowie rodzinni uzyskują nie tylko specjalizację merytoryczną, ale poznają specyfikę społeczną w stosunkowo niewielkim obszarze swej właściwości. Przy sądach rodzinnych (na poziomie sądów rejonowych) działa także wyspecjalizowany korpus kuratorów rodzinnych. Dzięki takiemu wyodrębnieniu, sędziowie rodzinni w sądach rejonowych uzyskują poszerzoną znajomość problematyki rodzin, które ze względu na swe problemy, konflikty prawne, czy wreszcie trudności wychowawcze oraz potrzebę jak najczęstszych i bezpośrednich kontaktów z poszczególnymi środowiskami wymagają ingerencji sądowej na tym właśnie najniższym szczeblu struktury sądownictwa. Taka struktura sądownictwa, a w ogóle idea sądów rodzinnych wymaga właśnie na tym najniższym szczeblu zatrudniania sędziów z wieloletnim praktycznym doświadczeniem. Również idea specjalizacji dotyczyła wyłącznie sędziów tzw. pierwszego kontaktu w pracy z rodzinami i nieletnimi, której to pracy nie kontynuuje sąd odwoławczy.

Całkowicie bowiem odmienna jest funkcja sądów odwoławczych. W ukształtowanym w polskiej procedurze systemie zaskarżenia orzeczeń zarówno w sprawach cywilnych jak w sprawach dotyczących nieletnich, postępowanie odwoławcze polega w istocie na instancyjnej kontroli rozstrzygnięć sądowych wydanych w pierwszej instancji. Postępowanie odwoławcze z reguły nie obejmuje licznych czynności dowodowych, nie wymaga stałej pracy z kuratorami rodzinnymi, ponieważ oparte jest na innej aksjologii. Zatem, podnoszona w postulatcie specyfika

spraw rodzinnych dotyczy w zasadzie wyłącznie spraw należących do właściwości sądów rejonowych.

Aktualny i projektowany stan prawnoustrojowy dopuszcza tworzenie w sądach okręgowych wydziałów cywilnych dla rozpoznawania spraw rodzinnych (w tym także spraw nieletnich) w drugiej instancji oraz w pierwszej instancji nielicznych rodzajowo, wymienionych wcześniej spraw dotyczących rodziny, należących do właściwości rzeczowej sądów okręgowych. Takie wydziały są tworzone w większych sądach okręgowych w razie pojawienia się potrzeb uzasadnionych ilością spraw. Jednak funkcja tych wydziałów – co wcześniej zostało przedstawione – jest znacząco różna od funkcji sądów rodzinnych w sądach rejonowych.

Rozkład wpływu spraw do tzw. wydziałów rodzinnych w pierwszej i drugiej instancji również nie przemawia za potrzebą tworzenia wydziałów rodzinnych we wszystkich albo prawie wszystkich sądach okręgowych. Zaskarżalność orzeczeń sądów rejonowych w sprawach rodzinnych (pomijając sprawy o alimenty) jest niska. Stanowią one zaledwie kilka procent wszystkich spraw rozpoznawanych w sądach okręgowych w drugiej instancji. Oznacza to, że w praktyce, w mniejszych sądach okręgowych, a takie przeważają w ogólnej liczbie sądów, spraw rodzinnych w drugiej instancji wpływa na tyle mało, że nie wystarcza na obciążenie jednego trzyosobowego składu sędziowskiego, a często nawet obciążenia jednego sędziego.

Tak więc obligatoryjne wprowadzenie wydziałów rodzinnych w sądach okręgowych zarówno merytorycznie jak i ze względu na liczbę ewentualnych spraw nadających się do rozpoznania przez takie wydziały jest nieuzasadnione.

Pragnę również podnieść, że analiza sprawności rozpoznawania spraw rodzinnych przez sądy okręgowe i sądy apelacyjne, stabilności orzecznictwa w tych sprawach, jak i obraz tych zagadnień uzyskany w toku sprawowanego nadzoru nad działalnością administracyjną sądów powszechnych pozwalają stwierdzić, iż brak jest podstaw do wprowadzania regulacji zmierzających do obligatoryjnego powoływania wydziałów rodzinnych w każdym sądzie.

Nadmieniam jednocześnie, że w wypadku, gdy w większych sądach okręgowych wpływ spraw rodzinnych był na tyle duży, iż uzasadniał utworzenie wydziału rodzinnego, Minister Sprawiedliwości utworzył w latach 1987 - 2003 wydziały rodzinne w 12 sądach okręgowych.

Każde z rozporządzeń o utworzeniu kolejnych wydziałów rodzinnych poprzedzone było jednak wnikliwą i rzeczową analizą rzeczywistych potrzeb w tym

zakresie w konkretnym sądzie okręgowym, możliwości lokalowych i kadrowych oraz koniecznych do poniesienia kosztów z tym związanych. Natomiast obligatoryjne tworzenie wydziałów rodzinnych we wszystkich sądach okręgowych byłoby zabiegiem mechanicznym, bez uzasadnionej potrzeby, pociągającym za sobą znaczne koszty oraz mogącym rodzić negatywne skutki, a w przypadku małych sądów okręgowych (w których obsada sędziowska wydziału cywilnego wynosi 5 lub 6 sędziów) wydzielenie odrębnego wydziału rodzinnego byłoby w ogóle niemożliwe. Nie mógłby bowiem normalnie funkcjonować wydział o obsadzie 2 lub 3 sędziów, zwłaszcza w zakresie rozpoznawania spraw odwoławczych w składach trzyosobowych.

Odnosząc się do kwestii braku współpracy organów pomocy społecznej z sądami należy zauważyć, iż nie wynika ona z niedostatku uregulowań prawnych w tej materii. Różnorodne formy tej współpracy są opisane w przepisach np. art. 100, 109 § 4 czy 149 § 3 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, czy art. 570<sup>1</sup> lub 598<sup>12</sup> Kodeksu postępowania cywilnego. Również w wielu przepisach ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2008 r. Nr 115, poz. 728 z późn. zm.) w konkretnych przypadkach tego rodzaju współpraca jest przewidziana. Ministerstwo Sprawiedliwości dysponuje zarówno sygnałami o bardzo dobrym współdziałaniu między sądami, a organami pomocy społecznej, samorządem, policją i szkołami, jak i informacjami o sytuacjach odmiennych. Świadczy to o tym, że istniejące rozwiązania prawne są wystarczające, warto jedynie upowszechniać dobre praktyki, które nie są jeszcze zjawiskiem powszechnym.

W zakresie przytoczonego przez Panią senator postulatu organizowania przez Ministerstwo Sprawiedliwości corocznych szkoleń dla sędziów rodzinnych z psychologii oraz studiów podyplomowych z zakresu psychologii, psychiatrii i pedagogiki, pragnę poinformować, że Ośrodek Szkolenia Ustawicznego i Współpracy Międzynarodowej Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury dostrzegając potrzebę kształcenia kadry sądowniczej w tych dziedzinach organizuje różnorodne formy szkoleniowe.

W 2007 r. odbyły się dwie edycje szkolenia „Przeciwdziałanie przemocy w rodzinie” zaplanowane dla 190 sędziów rodzinnych. Udział w nim wzięło 106 osób. Podczas tego kursu psycholog i lekarz psychiatra przybliżyli uczestnikom zagadnienia związane z zaburzeniami zdrowia psychicznego towarzyszące przemocy w rodzinie - u ofiar, sprawców, świadków przemocy oraz zapoznali z psychologicznymi aspektami wykorzystywania seksualnego dzieci oraz innych form ich krzywdzenia.

W następnym roku szkoleniowym zorganizowano dwa kursy z zakresu psychologii (każdy w dwóch edycjach) dla 360 sędziów rodzinnych. Z tych ofert szkoleniowych skorzystało łącznie 262 uczestników.

Pierwsza z nich była zatytułowana „Psychologiczne aspekty pracy sędziego rodzinnego” i traktowała m.in. o zespole alienacji rodzicielskiej wg prof. Richarda Gardnera (The Parental Alienation Syndrome tzw. PAS), o przesłuchaniu małoletnich i nieletnich oraz wypaleniu zawodowym.

Drugi z kursów dotyczył mediacji w sprawach rodzinnych i nieletnich w tym psychologicznych aspektów konfliktów międzyludzkich i sposobów ich likwidacji w ramach postępowania mediacyjnego.

W bieżącym roku szkoleniowym zorganizowano dwie edycje szkolenia „Wybrane zagadnienia z zakresu psychologii i psychiatrii - niezbędne w pracy sędziego rodzinnego” dla 140 uczestników. Faktycznie wykorzystano 105 miejsc. Szczegółowy program zawierał następujące tematy: etapy rozwoju dziecka i kryzysy rozwojowe u dzieci jako przyczyna problemów wychowawczych; wpływ rozvodu rodziców na psychologiczne funkcjonowanie dzieci w różnym wieku; kontakt sędziego z osobami chorymi psychicznie i zaburzonymi osobowościowo; formułowanie przez sądy tez dowodowych w sprawach z zakresu ustawy o ochronie zdrowia psychicznego, a trudności biegłych psychiatrów w opracowaniu opinii.

Prowadzący zajęcia na organizowanych przez Krajową Szkołę Sądownictwa i Prokuratury szkoleniach to specjaliści z zakresu psychologii i psychiatrii, w większości biegli z Instytutu Ekspertyz Sądowych im. Prof. dr Jana Senna w Krakowie.

Oprócz wyżej wskazanych form szkoleniowych Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury jest współorganizatorem z Instytutem Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie Podyplomowego Studium Prawa Rodzinnego z Zakresu Psychologii dla Sędziów, Program Studium obejmuje łącznie 80 godzin wykładów dla 100-osobowej grupy. Pierwsze zajęcia rozpoczęły się 9 października 2009 r., a zakończą się w czerwcu 2010 r.

W związku z dużym zainteresowaniem sędziów rodzinnych tą formą doskonalenia zawodowego zaplanowano kontynuację Studium o tej tematyce w następnym roku szkoleniowym.

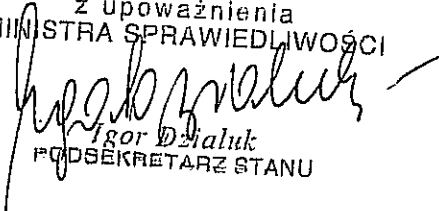
Ponadto w harmonogramie działalności szkoleniowej na rok 2010 znalazła się propozycja organizacji szkolenia na temat „Wybrane zagadnienia z zakresu psychologii i pedagogiki-niezbędne w pracy sędziego rodzinnego”, która stanowić będzie kontynuację i uzupełnienie zagadnień z psychologii rozwojowej dziecka, problematyki uzależnień oraz wybrane elementy psychiatrii.

W przypadku zgłaszania przez sędziów rodzinnych sugestii dotyczących potrzeby organizacji szkoleń z zakresu psychologii, psychiatrii i pedagogiki będą podejmowane starania zmierzające do realizacji tych oczekiwań.

Pragnę wyrazić nadzieję, iż przedstawione informacje w sposób wyczerpujący ustosunkowują się do będącej przedmiotem zainteresowania Pani senator problematyki.

Z poważaniem,

Z upoważnienia  
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI

  
Igor Działuk  
PODSEKRETARZ STANU