



Warszawa, dnia 8 kwietnia 2009 r.

DL-P-V-024-23/09

dot. BPS/ KU-034/492/2/09

Pan Senator
Piotr Zientarski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu RP

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 marca 2009 r., przy którym przekazano senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 492), uprzejmie przedstawiam opinię dotyczącą przedmiotowego projektu.

Na wstępie należy podnieść, iż istotą projektu ustawy jest wzmocnienie kompetencji Rzecznika Praw Dziecka, w szczególności poprzez przyznanie mu uprawnień do występowania przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz do Sądu Najwyższego o wyjaśnienie przepisów prawnych, a także składania kasacji i skarg kasacyjnych. W tym celu przewidziano zmiany w przepisach ustaw: Kodeks postępowania cywilnego, Kodeks postępowania karnego, Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, o Trybunale Konstytucyjnym, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i o Sądzie Najwyższym.

Odnosząc się do aktualnego stanu prawnego, należy dostrzec, że Konstytucja RP w art. 72 ust. 4 stanowi, iż to ustawa określa kompetencje i sposób powoływania Rzecznika Praw Dziecka. Zgodnie z art. 1 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. Nr 6, poz. 69, z późn. zm.), Rzecznik Praw Dziecka stoi na straży praw dziecka, a przy wykonywaniu swoich uprawnień kieruje się dobrem dziecka. Natomiast podmiotem praw i wolności konstytucyjnych, na straży których stoi Rzecznik Praw Obywatelskich, jest każda osoba niezależnie od wieku. Zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich jak i Rzecznik Praw Dziecka są konstytucyjnymi organami ochrony prawa, przy czym pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich została wprost uregulowana w art. 208-212 ustawy zasadniczej. Natomiast zakres i sposób działania Rzecznika Praw Obywatelskich normowany jest ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147, z późn. zm.). Zgodnie z art. 1 ust. 2a tej ustawy „w sprawach dzieci Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Dziecka”.

a zgodnie z art. 9 pkt 2a tejże ustawy, Rzecznik Praw Obywatelskich podejmuje czynności „na wniosek Rzecznika Praw Dziecka”. Z powyższego wynika, iż obecnie obowiązujące przepisy zapewniają ścisłą współpracę między Rzecznikami.

Przechodząc do kwestii szczegółowych, wynikających z analizy projektu ustawy, należy podnieść, co następuje.

1. Wątpliwości interpretacyjne budzi art. 1 pkt 3 projektu, w którym zawarta została propozycja nowelizacji art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka. Zgodnie z proponowaną regulacją Rzecznik Praw Dziecka posiadałby uprawnienia do zgłaszania udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich lub w sprawach skarg konstytucyjnych dotyczących praw dziecka oraz mógłby brać udział w tym postępowaniu. Wydaje się, że intencją projektodawcy było, aby Rzecznik Praw Dziecka mógł zgłaszać swój udział w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym i mógł brać udział w postępowaniach wszczętych na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich wyłącznie - co logicznie mieściłoby się w *ratio legis* projektu - w sprawach dotyczących praw dziecka, jak również, aby mógł zgłaszać udział i uczestniczyć w postępowaniach przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych dotyczących praw dziecka. Jednakże sformułowanie tego przepisu stwarza możliwość jego odczytania również w taki sposób, że stanowiłby on upoważnienie dla Rzecznika Praw Dziecka do zgłaszania udziału w każdym postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, wszczętym na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich. Założenie takiej właśnie intencji projektodawcy (a nie błędu redakcyjnego) pociągałoby za sobą konieczność negatywnego odniesienia się do tej regulacji. Nadanie Rzecznikowi Praw Dziecka uprawnienia do zgłaszania udziału we wszystkich sprawach wszczętych na wniosek Rzecznika Praw Obywatelskich powodowałoby poszerzenie jego kompetencji, nieuzasadnione celami powołania tej instytucji. Mogłoby to budzić wątpliwości natury konstytucyjnej, skoro do określonej w Konstytucji RP abstrakcyjnej skargi konstytucyjnej (mogącej dotyczyć przecież szerokiej problematyki, a nie tylko praw dziecka) pośrednio dopuszczony byłby podmiot, dla którego Konstytucja takiej kompetencji nie przewiduje.
2. Wydaje się, iż proponowane w art. 2 projektu przepisy nowelizujące Kodeks postępowania cywilnego w części dotyczącej skargi kasacyjnej, zawierają zbyt szeroko ujętą podstawę tej skargi. Skarga kasacyjna jest szczególnym środkiem prawnym, w ramach którego Sąd Najwyższy kontroluje wyłącznie stosowanie prawa i ma na celu – w interesie publicznym – ujednoczenie orzecznictwa sądów powszechnych, rozstrzygnięcie spraw precedensowych oraz o istotnym znaczeniu dla

rozwoju prawa i judykatury sądowej. Wprowadzenie w życie projektowanych zmian Kodeksu postępowania cywilnego umożliwiłoby Rzecznikowi Praw Dziecka wnoszenie tego szczególnego środka praktycznie w każdej sprawie, która dotyczyłaby szeroko pojętych interesów i praw dzieci, a zatem *de facto* na rzecz interesu prywatnego stron, co byłoby sprzeczne z istotą skargi kasacyjnej. Mając na uwadze powyższe, zasadne wydaje się rozważenie możliwości doprecyzowania projektowanych rozwiązań prawnych poprzez wskazanie wyjątkowego charakteru skargi kasacyjnej wnoszonej przez Rzecznika Praw Dziecka, dotyczącej interesu i praw dziecka (tj. z uwzględnieniem konieczności ochrony interesu publicznego).

3. Wątpliwości budzi przepis art. 3 pkt 1 projektu, w którym proponuje się zmianę brzmienia art. 521 Kodeksu postępowania karnego. Zmiana ta zakłada dodanie do katalogu podmiotów kwalifikowanych uprawnionych do wniesienia kasacji od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie (tj. Prokuratora Generalnego i Rzecznika Praw Obywatelskich), także Rzecznika Praw Dziecka. Przyznanie Rzecznikowi Praw Dziecka uprawnienia do wnoszenia kasacji od każdego prawomocnego orzeczenia sądu kończącego postępowanie karne, nawet spoza zakresu kompetencji Rzecznika, wydaje się zbyt daleko idące.

Z powyższych względów zastrzeżenia budzi również art. 5 projektu przewidujący zmiany w art. 110 § 1 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia.

4. W art. 4 projektu nie przewidziano zmian odnoszących się do art. 52 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, z późn. zm.), który zawiera zamkniętą listę uczestników postępowania przed Trybunałem. Należy zauważyć, iż norma zawarta w projektowanym art. 10 ust. 2a ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka, upoważniająca Rzecznika do brania udziału w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym, w określonych w tym przepisie sytuacjach, do zapewnienia takiego udziału nie jest wystarczająca. Warto bowiem zauważyć, że materia postępowania przed Trybunałem została uregulowana w ustawie o Trybunale Konstytucyjnym, dlatego też przyznanie określonemu organowi kompetencji do występowania w tym postępowaniu powinno znaleźć odzwierciedlenie również w tej ustawie.
5. Odnosząc się do art. 6 pkt 1 projektu, w którym przewidziano zmiany art. 8 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153, poz. 1270, z późn. zm.), należy zauważyć, iż sformułowanie tego przepisu stwarza możliwość jego odczytania również w taki sposób, że stanowiłby on upoważnienie dla Rzecznika Praw Dziecka do wnoszenia skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia oraz skargi o wznowienie postępowania, także w sprawach wykraczających poza ustawowy zakres jego kompetencji, co mogłoby budzić uzasadnione wątpliwości. Warto także zauważyć, iż zasadne byłoby rozważenie zmian w ww. ustawie w zakresie art. 50 § 1 (uprawnienie do wniesienia skargi), art. 53 § 3

(termin do wniesienia skargi), art. 92 (udział w postępowaniu), jak również art. 239 pkt 2 (koszty sądowe). Wpłynęłoby to na spójność projektowanych rozwiązań.

Odnosząc się do prośby dotyczącej oceny skutków finansowych związanych z wejściem w życie projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw, pragnę nadmienić, że rozszerzenie kompetencji proceduralnych Rzecznika Praw Dziecka może mieć wpływ na zwiększenie liczby postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym, Sądem Najwyższym, Naczelny Sąd Administracyjny oraz wojewódzkimi sądami administracyjnymi, a w konsekwencji na zwiększenie wydatków z budżetu państwa w częściach budżetowych: 04 – Sąd Najwyższy, 05 – Naczelny Sąd Administracyjny oraz 06 – Trybunał Konstytucyjny. Biorąc jednakże pod uwagę, iż nie sposób ocenić w jakim stopniu nowe uprawnienia Rzecznika Praw Dziecka będą wykorzystywane w praktyce, szczegółowe obliczenie skutków finansowych związanych z wejściem w życie przedmiotowego projektu ustawy, nie wydaje się możliwe.

Reasumując, należy stwierdzić, że senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 492) zmierzający do wzmocnienia pozycji prawnej organu konstytucyjnego, jakim jest Rzecznik Praw Dziecka, generalnie zasługuje na aprobatę. Należy też zauważyć, że opiniowany projekt ustawy ma charakter interdyscyplinarny oraz wprowadza istotne zmiany o charakterze proceduralnym, stąd konieczna jest troska o zachowanie spójności i przejrzystości obowiązującego systemu prawa. Wyrażam nadzieję, iż zasygnalizowanie powyższych zagadnień wpłynie dodatnio na kształt projektu i funkcjonalność projektowanych rozwiązań prawnych.

Z wyrazami szacunku

z upoważnienia
MINISTRA SPRAWIEDLIWOŚCI
Zbigniew Wiśniewski
PODSEKRETARZ STANU