

Jarosław Rzepa
Urszula Paślawska
Bożena Żelazowska

minister sprawiedliwości

Interpelacja nr 32646

Interpelacja w sprawie przeciwdziałania przewlekłości postępowań rodzinnych

Szczecin, 28 marca 2022 r.

Interpelacja poselska w przedmiocie przeciwdziałania przewlekłości postępowań rodzinnych

Działając na podstawie art. 115 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.) oraz art. 14 ust. 1 pkt. 7 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz. U. z 2018 poz. 1799), a także art. 192 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2019 r. poz. 1028) składam niniejszą interpelację w przedmiocie: przeciwdziałania przewlekłości postępowań rodzinnych

Stan faktyczny

Przewlekłość postępowań sądowych wciąż stanowi jedną z głównych bolączek polskiego wymiaru sprawiedliwości. Problem ten jest dostrzegalny nie tylko przez obywateli, ale również samych prawników. Według badań Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka aż 95,8% prawników w Polsce uważa przewlekłość postępowań sądowych za problem o charakterze systemowym (zob. A. Klepczyński, P. Kładoczny, K. Wiśniewska, W poszukiwaniu rozsądnego czasu... postępowań sądowych. Badanie na temat przewlekłości postępowań w Polsce. Podstawowe tezy, Warszawa 2020, s. 10). Pomimo zapewnień rządu Zjednoczonej Prawicy, który przekonywał, że wprowadzane przez niego tzw. „reformy wymiaru sprawiedliwości” mają zmierzać do przyspieszenia postępowań sądowych, trwają one coraz dłużej. Jak podają media w 2020 r. średni czas postępowania przed sądem I Instancji wynosił 7 miesięcy; było ono zatem dłuższe o 2,9 miesiąca względem danych z 2011 r. (<https://businessinsider.com.pl/firmy/ile-trwaja-postepowania-sadowe-w-polsce-w-2021-r-komentarz-biznesu-i-przedsiębiorców/gbw236w> – dostęp: 10.03.22 r.). Z kolei Stowarzyszenie Sędziów Polskich „Iustitia” wskazuje, iż: „W sprawie cywilnej procesowej czas trwania postępowania sądowego wzrósł z 10,3

miesiąca w 2015 r. do 14,8 miesiący w 2020 r. (o ok. 44%), w sprawie cywilnej nieprocesowej z 5,5 miesiąca w 2015 r. do 10,5 miesiący w 2020 r. (o ok. 91%), w sprawie z prawa pracy z 8,4 miesiąca w 2015 r. do 10,7 miesiący w 2020 r. (o ok. 28%), w sprawie rodzinnej z 5,8 miesiąca w 2015 r. do 8,0 miesiący w 2020 r. (o ok. 38%), w sprawie gospodarczej z 13,5 miesiąca w 2015 r. do 17,6 miesiący w 2020 r. (o ok. 30%)” (<https://www.iustitia.pl/dzialalnosc/opinie-i-raporty/4318-raport-iustitii-o-statystykach-wymiaru-sprawiedliwosci> – dostęp: 10.03.22 r.). Oznacza to, że okres oczekiwania na uzyskanie rozstrzygnięcia w sądzie wciąż się wydłuża, zamiast ulec skróceniu.

Problem przewlekłości postępowań sądowych jest szczególnie bolesny w sprawach rodzinnych, które koncentrują się na dzieciach. Zwłaszcza w tego typu postępowaniach rozstrzygnięcia powinny zapadać możliwie szybko tak, by konflikty wokół osoby dziecka trwały jak najkrócej i by było ono narażone na pozostawanie w centrum sporu przez relatywnie krótki okres. Ze względu zatem na wagę i przedmiot tego typu postępowań konieczne jest wdrożenie regulacji, które – podobnie jak w procesie karnym – będą mobilizowały sąd do regularnego i możliwie najszybszego zakończenia sprawy.

Stan prawny

Zgodnie z przepisem art. 45 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 z późn. zm. - zwana dalej: Konstytucją RP): „Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Już *prima facie* można dostrzec, że ustrojodawca wśród elementów prawa do sądu wyróżnił następujące sfery: 1) prawo do sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy; 2) prawo do jawnego rozpatrzenia sprawy; 3) prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Aby było możliwe zrealizowanie prawa do sądu wszystkie te elementy muszą zostać spełnione łącznie.

W doktrynie słusznie przyjmuje się, że prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przybiera dwa aspekty. Z jednej strony obywatel może domagać się, aby jego sprawa nie była rozpatrywana dłużej, niż jest to niezbędne. Z drugiej zaś na prawodawcy ciąży obowiązek wprowadzenia takich rozwiązań systemowych, aby zapobiegać przewlekłości postępowań sądowych, po której obywatel może sięgnąć, gdy w jego sprawie dochodzi do przewlekłości (zob. P. Tuleja, Komentarz do art. 45 Konstytucji RP [w:] P. Tuleja [red.], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, dostęp za pośrednictwem LEX: 10.03.22 r. i cyt. tam orzecznictwo). Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że pierwszy z wyżej wymienionych elementów omawianego prawa adresowany jest do organów prowadzących postępowanie (sądów), a drugi – do prawodawcy. Obowiązkiem ustawodawcy jest takie uregulowanie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, by w możliwie maksymalnym stopniu niwelować zagrożenie przewlekłością postępowania oraz by wyposażyć obywateli w takie instrumenty, które umożliwią podjęcie działań zmierzających do zwalczania tego zjawiska, gdyby wystąpiło ono *in concreto* na gruncie danej sprawy. Jak trafnie bowiem wywodzi P. Sarnecki: „Z reguły bowiem jednostka zwraca się do sądu w sytuacji, gdy potrzebuje orzeczenia sądowego dla załatwienia pewnych potrzeb i skoro te potrzeby powstały, szybkie uzyskanie orzeczenia sądowego leży w jej bezpośrednim interesie. Interes ten uzyskuje

również uznanie konstytucyjne” (P. Sarnecki, Komentarz do art. 45 Konstytucji RP, teza 11 [w:] L. Garlicki [red.], M. Zubik [red.], Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom II, wyd. II, dostęp za pośrednictwem LEX:10.03.22 r.).

Prawu do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki odpowiada również prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, przewidziane przepisem art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1993 r. Nr 61 poz. 284 – zwana dalej: EKPCz). W doktrynie słusznie podnosi się, że rzeczona regulacja ma gwarantować poprawne funkcjonowanie wymiaru sprawiedliwości, który nie może działać z opóźnieniami; przy czym badaniu, czy dana sprawa została rozpatrzona „w rozsądnym terminie” należy – na gruncie spraw cywilnych - brać pod uwagę także sposób zachowywania się stron (składane przez nich wnioski, pisma, dokonywane czynności procesowe), który może wpływać na opóźnianie procesu. Działanie strony nie może stanowić jednak usprawiedliwienia dla przewlekłego działania sądu, ani takiego uregulowania procedury cywilnej, który sprzyja przewlekłości. Niezależnie bowiem od czynności podejmowanych przez strony na gruncie postępowania cywilnego, państwo nadal ma konwencyjny obowiązek takiego unormowania systemu wymiaru sprawiedliwości, aby możliwe było wydanie orzeczenia bez zbędnej zwłoki (zob. M. A. Nowicki, Komentarz do art. 6 EKPCz, Proces w rozsądnym terminie [w:] M. A. Nowicki, Komentarz do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, [w:] Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, wyd. VIII, dostęp za pośrednictwem LEX: 10.03.22 r.). Również prawodawca wspólnotowy – w treści przepisu art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE. C. z 2007 r. Nr 303 poz. 1) – przyznaje każdemu prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie.

Z powyższych standardów konstytucyjnych oraz międzynarodowych wynika, że obowiązkiem prawodawcy jest takie ukształtowanie procedury sądowej, aby nie dopuścić do zaistnienia przewlekłości postępowania. W krajowym porządku prawnym są one realizowane na gruncie ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 534 – zwana dalej: k.p.k.). Egzemplifikacją takiego stanu rzeczy może być norma ograniczająca zakres temporalnych przerw w rozprawie do 42 dni pod rygorem uznania jej za odroczoną (art. 401 § 2 k.p.k. w zw. z art. 402 § 3 k.p.k.).

Podobnych regulacji brak jednak w procedurze cywilnej. Tymczasem, zwłaszcza w sprawach rodzinnych, jest ona niezbędna. Problem przewlekłości dotyka bowiem również tego rodzaju spraw, co z jednej strony spowodowane jest zawiłościami proceduralnymi, a z drugiej – przynajmniej niekiedy – celowym działaniem jednej ze stron postępowania. Na gruncie spraw rodzinnych postępowanie winno zaś toczyć się relatywnie szybko, a to z uwagi na fakt, że jego przedmiotem jest rozstrzygnięcie o sprawach dziecka. Postępowanie rodzinne ogniskuje się zatem wokół osoby małoletniego i jego dobra. Wyklucza to prowadzenie postępowania w sposób powolny, ponieważ w ten sposób dochodzić może do przedłużenia cierpienia dziecka.

Konieczność relatywnie szybkiego zakończenia postępowania jest tym, co niejako zbliża sprawy rodzinne do spraw karnych, w których zakończenie postępowania bez zbędnej zwłoki jest determinowane zadośćuczynieniem poczuciu sprawiedliwości (zbyt późno wymierzona kara za przestępstwo może bowiem dawać poczucie bezkarności i sprawiać wrażenie, że

wymiar sprawiedliwości nie funkcjonuje). Tym bardziej więc jako niezrozumiały jawi się fakt, iż o ile na gruncie procedury karnej funkcjonują regulacje przeciwdziałające przewlekłemu prowadzeniu postępowania, o tyle podobnych rozwiązań nie wprowadzono na gruncie procedury cywilnej w zakresie dotyczącej spraw rodzinnych.

Dlatego też należy postulować rozważenie wprowadzenia do ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1805 – zwana dalej: k.p.c.) w oddziale I rozdziału II Księgi Drugiej k.p.c. przepisu analogicznego do przepisu art. 401 § 2 k.p.k. ustawiając, że odroczenie rozprawy może nastąpić na czas nie dłuższy, niż 42 dni. Proponowane de lege ferenda rozwiązanie będzie stanowiło realizację konstytucyjnego i międzynarodowego standardu przeciwdziałania przewlekłości także na gruncie postępowań rodzinnych. Pozwoli ono również w sposób rzeczywisty zapobiec odraczaniu rozpraw w sprawach rodzinnych na znacznie oddalone od siebie terminy, co przedłoży się na przyspieszenie postępowań. Dzięki temu możliwe stanie się rozstrzygnięcie spraw rodzinnych w taki sposób, aby były one rozpoznawane w rozsądnym terminie i z poszanowaniem dobra dziecka.

Mając powyższe na uwadze zwracam się z następującymi pytaniami:

1. Czy Ministerstwo Sprawiedliwości monitoruje stopień przewlekłości postępowań sądowych? Jeśli tak, to czy monitoring taki odbywa się oddzielnie dla poszczególnego rodzaju spraw (karnych, cywilnych, rodzinnych, administracyjnych etc.), czy też nie?
2. W jaki sposób Ministerstwo Sprawiedliwości zbiera dane o przewlekłości postępowań sądowych?
3. Jaki jest wskaźnik przewlekłości postępowań sądowych w Polsce za rok 2019, 2020 i 2021?
4. Ile wynosi średni czas rozpatrywania spraw sądowych w Polsce za rok 2019, 2020 i 2021?
5. Czy Ministerstwu Sprawiedliwości znany jest problem przewlekłości postępowań rodzinnych w Polsce?
6. Ile wynosi średni czas rozpatrywania spraw sądowych (postępowania rodzinne) w Polsce za rok 2019, 2020, 2021?
7. Czy Ministerstwo Sprawiedliwości planuje podjąć działania ustawodawcze zmierzające do przeciwdziałania przewlekłości w postępowaniach rodzinnych? Jeśli tak, to jakie i kiedy zostaną podjęte? Jeśli nie, to dlaczego?
8. Czy Ministerstwo Sprawiedliwości rozważało wprowadzenie do Księgi Drugiej Rozdziału II Oddziału I k.p.c. przepis analogiczny do przepisu art. 401 § 2 k.p.k. lub inne, podobne do tego rozwiązania? Jeśli tak, to na jakim etapie są obecnie prace legislacyjne z tym związane? Jeśli nie, to dlaczego?

Jarosław Rzepa

Posel na Sejm RP

IX kadencji