



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

**RPO-715092-IV/12/MSu**

00-090 Warszawa  
Al. Solidarności 77

Tel. centr. 22 551 77 00  
Fax 22 827 64 53

Warszawa, 21.10.2013r.

**Pan**  
**Andrzej Seremet**  
**Prokurator Generalny**

*Ważnym Biuro Prokuratorskie*

Do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich napływa znaczna liczba skarg ojców małoletnich dzieci dotyczących ustalania praw stanu cywilnego. Najliczniejszą grupę stanowią sprawy o zaprzeczenie ojcostwa lub ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa (unieważnienie uznania dziecka). Przedmiotem analizy w Biurze Rzecznika Praw Obywatelskich są jednak również sprawy o ustalenie pochodzenia dziecka, sygnalizowane przez obywateli, których zamiarem jest uzyskanie statusu ojca dziecka, przy czym nie mogą oni osiągnąć celu ze względu na przeszkody natury prawnej. Niniejszym wystąpieniem pragnę zapoznać Pana Prokuratora z problemami wyłaniającymi się w toku rozpatrywania wymienionych wyżej skarg.

Zgłaszający się do Rzecznika pozbawieni są najczęściej możliwości dochodzenia swoich praw na drodze sądowej wskutek upływu terminu do wniesienia powództwa (art. 63 oraz art. 78 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy; tekst jednolity Dz. U. z 2012 r., Nr 788 ze zm.), bądź też uprawnienie takie nigdy im nie przysługiwało ze względu na wyłączenie podmiotowe (art. 84 k.r.o.). Dotyczy to w szczególności ojców biologicznych, którzy nie mogą dochodzić swojego ojcostwa prawnego w sytuacji, gdy inny mężczyzna uznał już dziecko za własne; rozwiązanie takie odpowiada jednak standardom konstytucyjnym (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 kwietnia 2007 r., w sprawie SK 20/05). W tego rodzaju sytuacjach, a także wówczas, gdy zainteresowanym upłynęły już własne terminy na dochodzenie praw stanu, zwracają się oni do prokuratora, aby ten, korzystając z uprawnienia określonego w art. 86 k.r.o., wytoczył stosowne powództwo.

Zgodnie bowiem z art. 86 k.r.o., powództwo o ustalenie lub zaprzeczenie ojcostwa oraz o ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa może wytoczyć także prokurator, jeżeli wymaga tego dobro dziecka lub ochrona interesu społecznego.

Dzięki swoim ustawowym kompetencjom prokurator może zebrać materiał dowodowy i zweryfikować celowość wystąpienia z powyższym powództwem. Zakres tych kompetencji

jest daleko szerszy niż możliwość działania obywatela wnioskującego o podjęcie czynności przez prokuratora. Katalog środków dowodowych w tym przypadku precyzuje przepis art. 43 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (tekst jednolity Dz. U. z 2011 r., Nr 270, poz. 1599 ze zm.), w którym wymienia się uprawnienie do żądania przez prokuratora nadesłania lub przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchania świadków i zasięgnięcia opinii biegłych, a także możliwość przeprowadzenia oględzin w celu wyjaśnienia sprawy, jeżeli czynności tych wymaga ochrona praworządności w sprawie. Ten sam przepis odsyła do odpowiedniego stosowania, do wskazanych czynności, przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

Sprawy z zakresu prawa rodzinnego są jednak specyficzną grupą postępowań cywilnych, w dużej mierze nie odpowiadających ogólnym wzorcom procesowym ze względu na wysoki stopień zaangażowania emocjonalnego stron postępowania w przedmiot sprawy, jak i uczestniczenie w nich małoletnich dzieci. Sprawy o prawa stanu dotyczą ponadto ustalenia kluczowej dla każdego człowieka, jego prawnej tożsamości (rzutującej na funkcjonowanie w społeczeństwie jako osoby).

Wniosek osoby, uważającej się za ojca dziecka (lub temu zaprzeczającej), poddawany jest przez prokuratora weryfikacji, od której zależy decyzja o ewentualnym wystąpieniu do sądu z powództwem z art. 86 k.r.o. Podkreśla się wprawdzie, że wszczęcie sprawy należy do dyskrecjonalnej decyzji prokuratora, jednak ze względu na podstawowe prawa jednostki, których ona dotyczy, swoboda oceny powinna odbywać się w ściśle określonych ramach. Decyzje co do wytoczenia ewentualnego powództwa prokurator podejmuje na podstawie przesłanek odwołujących się do klauzul generalnych, to jest przesłanki dobra dziecka lub ochrony interesu społecznego, czyli pojęć niedookreślonych. Sprecyzowanie kryteriów, według jakich ocenia się celowość wystąpienia z ww. powództwem, ma zatem, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, szczególne znaczenie. Do takiego stwierdzenia uprawnia analiza orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka na tle art. 8 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). Przepis ten stanowi, że każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji; niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób.

Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje, że każda ingerencja w prawo poszanowania życia prywatnego będzie stanowić naruszenie art. 8 Konwencji, chyba że jest „przewidziana przez ustawę”, realizuje cele uzasadnione prawnie (na podstawie ust. 2 tego przepisu) i może być postrzegana jako ingerencja „konieczna w demokratycznym

społeczeństwie". Aby jednak określić ingerencję w prawo jednostki jako konieczną, niezbędne jest przeprowadzenie procesu decyzyjnego w sposób rzetelny i zapewniający stronie odpowiednią ochronę interesów gwarantowanych w art. 8 Konwencji (wyrok ETPC z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie numer 20578/07, *Anayo przeciwko Niemcom*). Trybunał stwierdzał też niejednokrotnie, że art. 8 Konwencji chroni nie tylko życie „rodzinne”, ale także „prywatne”, rozumiane między innymi jako prawo do ojcostwa, będącego istotnym elementem - podlegającego ochronie - prawa do własnej tożsamości (wyrok ETPC z dnia 22 marca 2012 r. w sprawie numer 45071/09, *Ahrens przeciwko Niemcom*). W tego rodzaju sprawach nie chodzi zatem jedynie o wąsko pojmowany interes społeczny oraz dobro dziecka, ale również, ściśle związane z tym ostatnim, prawo do bycia ojcem. Odnosząc powyższe do regulacji art. 86 k.r.o. należy stwierdzić, że w sytuacji, gdy nie istnieje spójny system oceny wniosków o wytoczenie przez prokuratora powództwa, nie sposób ocenić, czy stosowanie art. 86 k.r.o. nie narusza praw wynikających z Konwencji.

Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie zatem zwrócić uwagę na wyjątkowość zadań stawianych podmiotom publicznym zaangażowanym w sprawy o ustalenie pochodzenia dziecka. Gdy wnioskodawca nie ma własnej legitymacji do wystąpienia w powództwem, jedynie od decyzji prokuratora zależy umożliwienie wystąpienia zainteresowanemu na drogę sądową w celu ochrony jego praw.

Efektem niedoceniań powagi roli przypadającej organom państwowym w sprawach o ochronę praw stanu cywilnego jest między innymi wyrok Trybunału z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie *Róžański przeciwko Polsce* (skarga numer 55339/00), w którym Trybunał orzekł, że Polska naruszyła prawa człowieka gwarantowane przez Konwencję. Skarżący w tej sprawie został pozbawiony możliwości dochodzenia swojego ojcostwa wskutek uznania dziecka przez innego mężczyznę (nowego partnera matki dziecka) i odmowy przez prokuratora wytoczenia powództwa o unieważnienie uznania dziecka, mimo że okoliczności sprawy świadczyły o wieloletnim staraniu skarżącego o ustalenie jego ojcostwa przed sądem. Trybunał stwierdził naruszenie Konwencji wskutek zaistnienia trzech czynników. Przede wszystkim brak w danej sprawie było jakiegokolwiek bezpośrednio dostępnej procedury w prawie krajowym, dzięki której skarżący mógłby domagać się legalnego stwierdzenia swojego ojcostwa w sytuacji, gdy inny mężczyzna uznał już dziecko. Ponadto, porządek prawny nie przewidywał jakichkolwiek wskazówek co do sposobu i wytycznych podejmowania decyzji o zakwestionowaniu prawnego ojcostwa ustanowionego przez oświadczenie złożone przez innego mężczyznę w sytuacji, gdy domniemany ojciec biologiczny przejawiał stałe zaangażowanie w sprawach dziecka, choć nieoparte prawnym obowiązkiem. Po trzecie zaś, zdaniem Trybunału władze, w szczególności w sprawach tego rodzaju, powinny brać pod uwagę całokształt okoliczności faktycznych, które obrazowałyby relacje między dzieckiem a domniemanym ojcem. Odmowa realizacji prawa do ojcostwa oparta tylko na fakcie, że inny mężczyzna uznał prawnie dziecko, jest przejawem braku należytej staranności w wykonywaniu zadań przez władze. Wytknięte przed laty przez

Trybunał błędy w procedurze nadal jednak mają miejsce w sprawach, które napływają do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich.

Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, doniosłość spraw o prawa stanu cywilnego wskazywałaby również na konieczność umożliwienia obywatelom dochodzenia tych praw w jak najszerszym zakresie. Droga sądowa zostaje zamknięta dla strony jednak nie tylko ze względu na brak legitymacji procesowej, lecz również wskutek wymogów stawianych wnioskowi składanym w związku z art. 86 k.r.o. Z docierających do Rzecznika skarg wynika bowiem, że częstym argumentem odmowy podjęcia sprawy przez prokuratora jest brak niepodważalnych dowodów na biologiczne ojcostwo wnioskodawcy w postaci badań genetycznych. Rzecznik Praw Obywatelskich pragnie jednak zwrócić uwagę na okoliczność, że aktualnie obowiązujące przepisy praktycznie uniemożliwiają biologicznemu ojcu uzyskanie wyników tychże badań w sposób inny niż w formie prywatnej opinii biegłego (instytutu). Te jednak są kwestionowane przez organy prokuratury ze względu na brak gwarancji, że analizie został poddany materiał genetyczny pochodzący od danego małoletniego oraz domniemanego ojca biologicznego. Należy mieć również na uwadze, że przedłożenie niepodważalnego dowodu w postaci ekspertyzy DNA w sytuacji konfliktu pomiędzy rodzicami jest praktycznie niemożliwe.

Warto też podkreślić, że § 381 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 marca 2010 r. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (Dz. U. z 2010 r., Nr 49, poz. 296 ze zm.) wskazuje, że postępowanie dowodowe, o którego czynnościach mowa w art. 43 ustawy o prokuraturze, „przeprowadza się, gdy jest to niezbędne do zajęcia stanowiska w przedmiocie zainicjowania postępowania przed sądem”. Można więc mieć uzasadnione wątpliwości, czy przerwianie ciężaru dowodowego na wnioskodawcę jest działaniem prawidłowym.

Znaczenie ekspertyzy DNA dla postępowania w sprawach o ustalenie pochodzenia dziecka jest natomiast ogromne, gdyż, jak podkreślił wiele lat temu Sąd Najwyższy, dowód ten graniczy ze stuprocentową pewnością jeśli chodzi o wykluczenie ojcostwa i daje duży stopień prawdopodobieństwa co do jego ustalenia (wyrok SN z dnia 24 września 1997 r., sygn. akt CKU 89/97), zaś w dobie rozwoju techniki i nauki - nie wydaje się być nadzwyczajnym środkiem dowodowym. W doktrynie formułowano postulaty, aby w ogóle uczynić z niego obligatoryjnie przeprowadzany dowód w sprawach dotyczących pochodzenia dziecka. Ze względu na konfliktowość spraw z zakresu prawa rodzinnego, metoda ta dodatkowo zyskuje na znaczeniu jako przeciwwaga dla dowodu z przesłuchania stron, które co do zasady prezentują sprzeczne stanowiska i należy z dużą ostrożnością podchodzić do wiarygodności padających w nich stwierdzeń. Mimo doniosłości problemu wieloletnie interwencje Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Sprawiedliwości w celu uregulowania procedury badań DNA (np. wystąpienia generalne numer RPO-383896/01 z dnia 25 lipca 2001 r. oraz 3 marca 2004 r., następnie z dnia 13 września 2007 r., a także z dnia 23 października 2009 r.)

nie przyniosły jednak rezultatu. Obecnie obowiązujące przepisy nadal ograniczają dostęp obywateli do korzystania z tego środka dowodowego. Dowód taki, w pewnych sytuacjach, może mianowicie przeprowadzić tylko prokurator albo tylko sąd - do tego jednak konieczne jest formalne wszczęcie postępowania. Tymczasem wnioskodawca nie posiada wynikającego z ustawy uprawnienia do zainicjowania tegoż postępowania, co w świetle dotychczasowych rozważań godzi, zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w spójność systemu ochrony praw obywatela.

Wobec powyższego konieczne staje się wypracowanie i wdrożenie w sprawach o prawa stanu cywilnego powszechnej praktyki wspierającej realizację, na tle stosowania kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, praw jednostki. Dlatego zwracam się z uprzejmą prośbą do Pana Prokuratora o udzielenie informacji, czy w wydziałach jednostek prokuratury zajmujących się sprawami cywilnymi stosowane są określone procedury, praktyka czy wytyczne dotyczące postępowania z wnioskami napływającymi w związku z normą wyrażoną w art. 86 k.r.o. Mając na uwadze, że sprawy te dzielą się przedmiotowo na dotyczące ustalenia ojcostwa, zaprzeczenia ojcostwa oraz ustalenie bezskuteczności uznania ojcostwa, prośba Rzecznika obejmuje informacje z uwzględnieniem rozróżnienia każdej z tych kategorii spraw. Zainteresowaniem Rzecznika objęte są w szczególności sprawy dotyczące wniosków o ustalenie bezskuteczności uznania w omówionej w niniejszym piśmie sytuacji, gdy wnioskującym jest domniemany ojciec biologiczny, oraz uwzględniania w toku ich rozpatrywania wspomnianych już wytycznych Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Oznaczałoby to konieczność badania, przy ocenie przesłanki dobra dziecka, jak kształtują się relacje między dzieckiem a domniemanym ojcem biologicznym, w tym - czy dziecko postrzega go jako swojego rodzica, czy traktuje jako osobę wyłącznie obcą.

Wobec problemów towarzyszących postępowaniu dowodowemu w omawianych sprawach, pragnę również, w nawiązaniu do wcześniejszych uwag, zapytać, czy w prokuraturach praktykowane jest przeprowadzanie ekspertyzy DNA celem wyjaśnienia okoliczności sprawy i zebrania materiału dowodowego do przedstawienia w sądzie (a jeżeli tak - to w jakich sytuacjach), bądź czy zasadą jest kierowanie wnioskodawców do określonych punktów pobrań z zachowaniem określonych procedur, dających gwarancję prawidłowego przeprowadzenia badań i przyjęcia ich wyniku za wiarygodny dowód w sprawie (a jeżeli tak, jak takie punkty pobrań są dobierane i z jakich powodów). Ustalenie wytycznych dla wnioskodawców w przedmiocie niezbędnych elementów wniosku o podjęcie działań przez prokuratora, w tym wymaganych załączników oraz trybu ich pozyskiwania, wprowadzałoby przejrzystość do systemu oceny zasadności takich wniosków. Jak już wyżej zostało podniesione, wnioskodawcy działający z własnej inicjatywy nie posiadają prawnej możliwości uzyskania badań genetycznych, których wynik mógłby mieć istotne, czy nawet decydujące znaczenie dla ustalenia stanu faktycznego sprawy. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury (§ 377 oraz § 378 Regulaminu) również

nie precyzuje metod ani środków postępowania w przedmiotowych sprawach, ograniczając się do wskazania, że udział w nich prokuratora jest wskazany.

Na koniec pragnę wyrazić prośbę o udostępnienie statystyk spraw prowadzonych przez prokuratorów z art. 86 k.r.o., jeżeli jednostki prokuratury takowe statystyki prowadzą. Na podstawie wpływających do Rzecznika skarg nie można ustalić, czy zgłaszany problem ma charakter incydentalny, czy jest przejawem ugruntowanej praktyki. W szczególności prośba ta dotyczy informacji, które z napływających do prokuratury spraw - o ustalenie ojcostwa, zaprzeczenie czy ustalenie bezskuteczności uznania - kończą się w przeważającej mierze wytoczeniem przez prokuratora stosownego powództwa oraz jakie przesłanki decydują o wytoczeniu powództwa, a jakie przesądzają o odmowie podjęcia sprawy, przy zróżnicowanych przecież stanach faktycznych przedstawianych w poszczególnych wnioskach. Istotne jest także, dla określenia całokształtu poruszanej problematyki, jak sądy rozstrzygają sprawy z powództwa z art. 86 k.r.o., jeżeli więc Prokuratura Generalna dysponuje stosownym zestawieniem, proszę również o informację w tym zakresie. Intencją Rzecznika Praw Obywatelskich jest ustalenie praktyki w zakresie spraw o prawa stanu cywilnego oraz rozważenie, na podstawie tych ustaleń, potrzeby podjęcia dalszych czynności zmierzających do zmiany obecnego stanu w drodze prac legislacyjnych, jeżeli samo ujednolicenie procedur, stosowanych przez poszczególne organy, okazałoby się niewystarczające dla osiągnięcia celu, jakim jest ochrona praw człowieka i obywatela.

Z poważaniem

Z upoważnienia  
Rzecznika Praw Obywatelskich

  
Stanisław Trociuk  
Zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich