

Data publikacji: 27-07-2023



SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA

Warszawa, dnia 26 lipca 2023 r.

Druk nr 1024 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ

oraz

KOMISJI RODZINY, POLITYKI SENIORALNEJ I SPOŁECZNEJ

**o projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury
(druk nr 1024)**

Marszałek Senatu w dniu 22 czerwca 2023 r. skierował do Komisji Ustawodawczej oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej projekt ustawy w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 lipca 2023 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawki i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Zastępca Przewodniczącego Komisji
Ustawodawczej
(-) Marek Borowski

Przewodniczący Komisji
Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej
(-) Jan Filip Libicki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny
i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego.

Jednocześnie upoważnia panią senator Magdalenę Kochan do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego

Art. 1. W ustawie z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359 i z 2022 r. poz. 2140) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 109 § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Jeżeli dobro dziecka jest zagrożone, w tym wskutek niewykonania orzeczenia sądu albo ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem, w szczególności w przedmiocie kontaktów z dzieckiem lub postanowienia o przymusowym odebraniu dziecka, sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia.”;

2) w art. 113² § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Jeżeli wymaga tego dobro dziecka, sąd opiekuńczy ograniczy utrzymywanie kontaktów rodziców z dzieckiem, w tym w przypadku stosowania przemocy, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 oraz z 2023 r. poz. 289 i 535).”;

Art. 2. W ustawie z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 327¹ w § 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) wskazanie podstawy faktycznej rozstrzygnięcia, obejmującej ustalenie faktów, które sąd uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, i przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, a także przyczyn, dla których nie uwzględnił zdania dziecka i jego życzeń.”;

2) w art. 445¹ § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2. Jeżeli postępowanie w sprawie dotyczącej władzy rodzicielskiej lub kontaktów zostało wszczęte przed wytoczeniem powództwa o rozwód lub o separację, sąd przekaże

¹⁾ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2021 r. poz. 1981, 2052, 2262, 2270, 2289, 2328 i 2459, z 2022 r. poz. 1, 366, 480, 807, 830, 974, 1098, 1301, 1371, 1692, 1855, 1967, 2127, 2140, 2180, 2339, 2436, 2600 i 2687 oraz z 2023 r. poz. 289, 326, 403, 535, 556, 614, 739, 803 i 852.

sprawę sądowi, w którym toczy się sprawa o rozwód lub o separację. W tym przypadku przepisu art. 579 § 2 nie stosuje się.”;

3) w art. 445³ skreśla się wyrazy „lub 3”;

4) w art. 579 dotychczasową treść oznacza się jako § 1 i dodaje się § 2 w brzmieniu:

„§ 2. W sprawach, o których mowa w § 1, sąd opiekuńczy orzeka w terminie trzech miesięcy od dnia wniesienia wniosku.”;

5) w art. 582¹ uchyla się § 3 i 4;

6) uchyla się art. 598¹⁵ i art. 598¹⁶;

7) w art. 665⁵ § 2 wyrazy „art. 579” zastępuje się wyrazami „art. 579 § 1”;

8) uchyla się art. 756².

Art. 3. Do postępowań w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej lub kontaktów, o których mowa w art. 445¹ § 2, ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 4. Do postępowań w sprawach, o których mowa w art. 579, ustawy zmienianej w art. 2 w brzmieniu dotychczasowym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Art. 5. Postępowania w sprawach dotyczących wykonywania kontaktów z dzieckiem, o których mowa w art. 598¹⁵ i art. 598¹⁶ ustawy zmienianej w art. 2, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, podlegają umorzeniu.

Art. 6. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem projektu ustawy jest wzmocnienie ochrony praw i dobra dziecka w sytuacji rozpadu rodziny, a zwłaszcza w przypadku gdy kwestia opieki nad dzieckiem pozostaje sporną pomiędzy rodzicami.

W celu osiągnięcia powyższego projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie:

- 1) z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (dalej „k.r.o.”);
- 2) z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (dalej „k.p.c.”).

Zgodnie z art. 109 § 1 k.r.o. sąd opiekuńczy wyda odpowiednie zarządzenia, jeżeli dobro dziecka jest zagrożone. Sąd opiekuńczy władny jest, na podstawie przywołanego przepisu, wydać każde zarządzenie, jakiego w danych okolicznościach wymaga dobro dziecka. Niemniej jednak wydaje się zasadnym bezpośrednie wskazanie w ustawie, że sąd wyda odpowiednie zarządzenie także wtedy, gdy dobro dziecka jest zagrożone na skutek niewykonania orzeczenia sądu albo ugody zawartej przed sądem lub mediatorem. Wyraźne określenie w treści przepisu, że tego rodzaju reakcja sądu będzie możliwa również w przypadku niewykonywania orzeczenia opiekuńczego, będzie dla rodziców jasnym komunikatem wskazującym na skutki braku realizacji orzeczenia sądu czy też wspomnianej ugody. Rozwiązanie to powinno w znacznie większym – niż obecnie – zakresie wymuszać na stronie zobowiązanej wykonywanie orzeczeń, poszukiwanie porozumienia ze stroną uprawnioną oraz współpracę stron w zakresie wykonywania kontaktów z dzieckiem.

Ponadto projekt ustawy ma na celu uwzględnienie art. 31 Konwencji Stambulskiej, w myśl którego Strony przyjmują konieczne środki ustawodawcze lub inne środki w celu zapewnienia, by przy ustalaniu prawa do opieki i do widzenia z dzieckiem były brane pod uwagę przypadki przemocy objęte zakresem niniejszej konwencji. Strony przyjmują konieczne środki ustawodawcze lub inne środki w celu zapewnienia, by wykonywanie prawa do opieki i do widzenia z dzieckiem nie stanowiło zagrożenia dla praw i bezpieczeństwa ofiary lub dzieci.

Zmierza także do uwzględnienia uwagi 10 Rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 6 października 2021 r. w sprawie wpływu, jaki na kobiety i dzieci wywierają przemoc ze strony partnera oraz prawo pieczy nad dzieckiem (2019/2166(INI)), która podkreśla, że

„niewwzględnienie przemocy ze strony partnera w decyzjach dotyczących prawa do pieczy i odwiedzin stanowi naruszenie przez zaniedbanie prawa człowieka do życia, do życia bez przemocy oraz do zdrowego rozwoju kobiet i dzieci; wyraźnie zaznacza, że każdą formę przemocy, w tym bycie świadkiem przemocy wobec rodzica lub bliskiej osoby, należy uznać w świetle prawa i w praktyce za naruszenie praw człowieka oraz czyn wymierzony w dobro dziecka ...”.

W celu osiągnięcia powyższego projekt wprowadza zmianę w art. 113² § 1, która zmierza do jednoznacznego wskazania, że sąd opiekuńczy ograniczy utrzymywanie kontaktów rodziców z dzieckiem w przypadku stosowania przemocy domowej, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy domowej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1249 oraz z 2023 r. poz. 289 i 535).

Jednocześnie proponowana zmiana art. 327¹ § 1 pkt 1 k.p.c. zmierza do tego, aby w przypadku niewwzględnienia zdania dziecka i jego życzeń, sąd w uzasadnieniu wyroku odniósł się także do tej kwestii. Rozwiązanie to ma na celu zwiększenie roli dziecka w rozpoznawanej sprawie. Zapobiega traktowaniu dziecka w sposób przedmiotowy, a także pomijaniu nadrzędnej wartości, którą jest jego dobro.

Ponadto projekt dąży także do usprawnienia postępowań sądowych powiązanych z postępowaniem o rozwód lub o separację poprzez zmianę art. 445¹ k.p.c. Jest to istotne z uwagi na prawa stron i uczestników postępowania, ale pośrednio również przekłada się na sytuację ich małoletnich dzieci. Niewątpliwie przedłużające się postępowanie tworzy sytuację niepewności, która wpływa na poziom stresu, poczucie destabilizacji i bezpieczeństwa dzieci.

W świetle obowiązujących przepisów postępowania dotyczące władzy rodzicielskiej lub kontaktów wszczęte przed wytoczeniem powództwa o rozwód lub separację ulegają zawieszeniu i oczekują na zakończenie sprawy rozwodowej. Sprawa zostaje zawieszona niejednokrotnie na okres kilku lat, a następnie w większości przypadków jest umarzana. Konieczna jest zatem koncentracja postępowań oraz materiału dowodowego przed jednym sądem i podjęcie rozstrzygnięcia w jednym postępowaniu. Ideą jest, aby w takich okolicznościach sprawami z wyżej wymienionego zakresu zajmował się jeden sąd – sąd właściwy do orzekania w sprawach o rozwód i separację. W związku z tym projektowany art. 445¹ § 2 k.p.c. przewiduje przekazywanie sprawy dotyczącej władzy rodzicielskiej lub kontaktów, w przypadku której postępowanie zostało wszczęte przed wytoczeniem

powództwa o rozwód lub separację, do sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie o rozwód lub separację. Niezwykle istotny dla dobra dziecka jest czas, w jakim zapada orzeczenie rozstrzygające przy którym z rodziców dziecko pozostanie. W związku z tym projekt przewiduje także zmianę art. 579 (dodanie § 2), tak aby wyznaczyć termin – trzy miesiące od dnia wniesienia wniosku – na wydanie przez sąd opiekuńczy orzeczenia w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej lub kontaktów z dzieckiem.

Niezależnie od powyższego projekt ustawy przewiduje usunięcie niektórych regulacji w zakresie wykonywania kontaktów z dzieckiem.

Obowiązujący art. 598¹⁵ k.p.c. przewiduje możliwość zagrożenia sankcją pieniężną za naruszenie obowiązków w przedmiocie kontaktów z dzieckiem. W przypadku gdy osoba, pod której pieczę dziecko pozostaje, nie wykonuje albo niewłaściwie wykonuje obowiązki wynikające z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem, sąd opiekuńczy, może zagrozić jej nakazaniem zapłaty na rzecz osoby uprawnionej do kontaktu z dzieckiem oznaczonej sumy pieniężnej za każde naruszenie tego obowiązku. Analogiczna regulacja dotyczy możliwości zagrożenia sankcją pieniężną, jeżeli osoba uprawniona do kontaktu z dzieckiem albo osoba, której tego kontaktu zakazano narusza obowiązki wynikające z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem.

Ponadto na podstawie art. 598¹⁶ k.p.c. jeżeli osoba, której sąd opiekuńczy zagroził nakazaniem zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, nie wypełnia nadal swego obowiązku, sąd opiekuńczy nakazuje jej zapłatę należnej sumy pieniężnej, ustalając jej wysokość stosownie do liczby naruszeń.

Praktyka stosowania tych regulacji wskazuje, że egzekucja kontaktów z małoletnim jest w praktyce nieefektywna, a nakazywanie zapłaty sumy pieniężnej na rzecz rodzica uprawnionego do kontaktów jest niewłaściwie wykorzystywane. Pogłębia to antagonizmy między rodzicami (zobowiązany a uprawniony). Podnieść należy, iż nierzetelne skargi w zakresie wykonawstwa kontaktów nie muszą dotyczyć jedynie chęci odzyskania alimentów (jak zauważał Rzecznik Praw Obywatelskich) – jeśli alimenty były w ogóle płacone, czego także nie bada się w postępowaniu o wykonanie kontaktów – ale mogą dotyczyć na przykład kierowania się chęcią stosunkowo łatwego wzbogacenia własnego (przy dysproporcji majątkowej stron) lub chęcią prostego upokorzenia dawnego partnera, gdy konkretna osoba przyjmuje tzw. „karzącą postawę”. Przyjęcie takiej postawy ułatwione jest okolicznością, iż

tw. kara prywatna polega na zasądzeniu sumy pieniężnej (kary) bezpośrednio na rzecz drugiego rodzica.

Ponadto w świetle obowiązujących przepisów w przypadku naruszenia obowiązków w wyżej wymienionym zakresie, sąd wydając postanowienie o nakazie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej bierze pod uwagę jedynie sytuację majątkową osoby dokonującej naruszeń.

W związku z powyższym projekt zmierza do usunięcia tych rozwiązań. Proponowana zmiana w art. 445³, art. 582¹ a także uchylenie art. 756² k.p.c. stanowią konsekwencje uchylenia art. 598¹⁵ i art. 598¹⁶ k.p.c.

Ponadto w konsekwencji dodania nowego przepisu w art. 579 k.p.c. odpowiednio został zmodyfikowany art. 445¹ § 2 i art. 665⁵ § 2.

Projekt przesądza, że sprawy dotyczące władzy rodzicielskiej lub kontaktów, o których mowa w art. 445¹ § 2 k.p.c., będące w toku w chwili wejścia w życie ustawy, będą podlegały regułom dotychczasowym.

Ponadto określa, że termin trzech miesięcy na wydanie orzeczenia w sprawach o powierzenie wykonywania, ograniczenie, zawieszenie, pozbawienie i przywrócenie władzy rodzicielskiej, ustalenie, ograniczenie albo zakazanie kontaktów z dzieckiem, nie będzie dotyczył spraw, które zostały wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia niniejszej ustawy w życie.

Jednocześnie wskazuje, że postępowania w sprawach dotyczących wykonywania kontaktów z dzieckiem, o których mowa w art. 598¹⁵ i art. 598¹⁶ k.p.c, wszczęte i niezakończone przed dniem wejścia w życie ustawy, zostaną umorzone.

Projekt przewiduje, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe oraz wyniki konsultacji zostały przedstawione w Ocenie Skutków Regulacji. Nadesłane w ramach konsultacji opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej.

Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Tytuł projektu: <i>ustawa o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego</i>	Data sporządzenia: 26 lipca 2023 r.
Przedstawiciel wnioskodawcy: senator Magdalena Kochan	Źródło: grupa senatorów
Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym: Danuta Drypa, główny legislator, tel. 22 694 91 92 <u>w zakresie OSR:</u> Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59	Nr druku: 1024, 1024 S

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Według informacji Ministerstwa Sprawiedliwości do polskich sądów co roku wpływa około 90 tys. spraw o rozwód lub separację¹. W 2019 r. około 65 tys. małżeństw skończyło się rozwodem, z czego **około 37 tys. rozwodów** (około 57%) **dotyczyło małżeństw z dziećmi w wieku poniżej 18 lat** (21,9 tys. – małżeństwa z 1 dzieckiem; 12,9 tys. – małżeństwa z 2 dziećmi; 1,8 tys. – małżeństwa z 3 dziećmi; 0,4 tys. – małżeństwa z 4 i większą liczbą dzieci). W przypadku rozwodu małżonków, sąd rozstrzyga również o władzy rodzicielskiej nad wspólnym małoletnim dzieckiem obojga małżonków i kontaktach rodziców z dzieckiem oraz orzeka, w jakiej wysokości każdy z małżonków jest obowiązany do ponoszenia kosztów utrzymania i wychowania dziecka (art. 58 § 1 ustawy – *Kodeks rodzinny i opiekuńczy*).

W praktyce jednak kwestia wykonywania kontaktów z dziećmi pozostaje niezmiennie problematyczna, co sygnalizuje m.in. Rzecznik Praw Dziecka (RPD). W opinii RPD funkcjonujące w polskim porządku prawnym mechanizmy umożliwiające osobie uprawnionej egzekwowanie od osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje, prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem, są nieskuteczne².

Kwestii niewykonywania lub nieprawidłowego wykonywania kontaktów z dziećmi są poświęcone przepisy art. 598¹⁵–598²¹ ustawy – *Kodeks postępowania cywilnego* (dalej „k.p.c.”), które zakładają dwuetapowe postępowanie obejmujące najpierw zagrożenie zapłatą oznaczonej sumy pieniężnej za każde naruszenie obowiązków na rzecz osoby uprawnionej do kontaktów, a w razie dalszego utrudniania lub uniemożliwiania kontaktów – nakazanie zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej przez rodzica sprawującego bezpośrednią opiekę nad dzieckiem na rzecz osoby uprawnionej do kontaktów.

Z analizy sprawozdań gromadzonych corocznie przez Ministerstwo Sprawiedliwości wynika, że liczba spraw wszczynanych na podstawie powołanych przepisów pozostaje od kilku lat na podobnym poziomie. W 2020 r. zapadło łącznie 808 orzeczeń w sprawach dotyczących wykonywania kontaktów z dziećmi, w 2019 r. – 1 044, zaś w 2018 r. – 1 057. Na uwagę zasługuje również to, że w 2020 r. tylko w 142 przypadkach zapadły orzeczenia o nakazaniu zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, podczas gdy orzeczenia o zagrożeniu zapłatą oznaczonej sumy pieniężnej wydano w 634 przypadkach (łącznie wobec osób, pod pieczę których dziecko pozostaje oraz wobec osób uprawnionych do kontaktów). Z analizy spraw wpływających do RPD wynika, że znacząca różnica między liczbą orzeczeń wydanych na poszczególnych etapach postępowania wynika z jednej strony z tego, że w części spraw skuteczne okazało się przeprowadzenie tylko pierwszego etapu i do kontaktów zaczęło dochodzić, zaś z drugiej strony powodem tego stanu rzeczy jest wydanie nowego postanowienia zmieniającego formę dotychczasowych kontaktów, co skutkowało „upadkiem” wcześniej wydanego zabezpieczenia, a tym samym wydanego poprzednio tytułu wykonawczego³.

W opinii RPD **funkcjonujące w polskim porządku prawnym mechanizmy nie zapewniają w sposób wystarczająco skuteczny realizacji kontaktów i obecności obojga rodziców w wychowaniu i życiu dziecka**. Dlatego, w ocenie Rzecznika, konieczne jest stworzenie nowych i skutecznych rozwiązań prawnych zachęcających i ułatwiających nawiązywanie porozumień rodzicielskich, jak też zapewnienie znacznie większej skuteczności prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem w przedmiocie kontaktów z dzieckiem⁴.

¹ Dane Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości

² Pismo Rzecznika Praw Dziecka z dnia 21 kwietnia 2021 r., nr ZSR.422.1.2021.ER, skierowane do Ministra Sprawiedliwości

³ *Ibidem*

⁴ *Ibidem*

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt.

Rekomendowanym rozwiązaniem jest dokonanie zmian w ustawach: *Kodeks rodzinny i opiekuńczy* i *Kodeks postępowania cywilnego* oraz ustawie o *Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury* w następującym zakresie:

- bezpośredniego wskazania, że sąd wyda odpowiednie zarządzenie także wtedy, gdy dobro dziecka jest zagrożone na skutek niewykonania orzeczenia sądu albo ugody zawartej przed sądem lub przed mediatorem, w szczególności w przedmiocie kontaktów z dzieckiem lub postanowienia o przymusowym odebraniu dziecka,,
- bezpośredniego wskazania, że ograniczenie utrzymywania kontaktów rodziców z dzieckiem następuje również w przypadku stosowania przemocy domowej,
- wskazania, że nieuwzględnienie zdania dziecka i jego życzeń będzie wymagało wskazania przyczyn w uzasadnieniu do wyroku,
- usprawnienia postępowań sądowych powiązanych z postępowaniem o rozwód lub o separację, tj. przekazywanie sprawy dotyczącej władzy rodzicielskiej lub kontaktów, w przypadku której postępowanie zostało wszczęte i niezakończony przed wytoczeniem powództwa o rozwód lub separację, do sądu, przed którym toczy się postępowanie w sprawie o rozwód lub separację,
- określenia terminu – trzech miesięcy od dnia wniesienia wniosku – na wydanie przez sąd opiekuńczy orzeczenia w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej lub kontaktów z dzieckiem,
- usunięcia rozwiązań w zakresie sankcji pieniężnej za naruszenie obowiązków w przedmiocie kontaktów z dzieckiem oraz wykonywania orzeczenia, w którym sąd określił, że dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach.

Oczekiwany efektem regulacji będzie wzmocnienie ochrony praw i dobra dziecka w sytuacji rozpadu rodziny oraz poprawa skuteczności prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub mediatorem, w szczególności w przedmiocie kontaktów z dzieckiem.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Rosnąca świadomość społeczna niesprawiedliwości dotyczących dzieci oraz głębsze zrozumienie ich potrzeb, których zaspokojenie jest konieczne dla prawidłowego rozwoju, doprowadziło do powstania ruchów na rzecz ochrony praw dzieci. W ciągu ostatniego stulecia zmieniły się również międzynarodowe standardy w zakresie ochrony dzieci, czego konsekwencją jest przyznanie dzieciom realnych praw i zapewnienie ich egzekwowania. Za przełomowe osiągnięcie w zakresie ochrony praw człowieka i praw dziecka uznaje się powszechnie przyjęcie w dniu 20 listopada 1989 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych *Konwencji o prawach dziecka*. Wymieniona konwencja gwarantuje i ustanawia minimalne standardy ochrony praw dzieci we wszystkich dziedzinach⁵.

W myśl art. 3 *Konwencji o prawach dziecka* „we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka. Państwa-Strony działają na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne. Państwa-Strony czuwają, aby instytucje, służby oraz inne jednostki odpowiedzialne za opiekę lub ochronę dzieci dostosowały się do norm ustanowionych przez kompetentne władze, w szczególności w dziedzinach bezpieczeństwa, zdrowia, jak również dotyczących właściwego doboru kadr tych instytucji oraz odpowiedniego nadzoru”.

Ponadto przepis art. 12 ww. *Konwencji* stanowi, że „Państwa-Strony zapewniają dziecku, które jest zdolne do kształtowania swych własnych poglądów, prawo do swobodnego wyrażania własnych poglądów we wszystkich sprawach dotyczących dziecka, przyjmując je z należyłą wagą, stosownie do wieku oraz dojrzałość dziecka. W tym celu dziecko będzie miało w szczególności zapewnioną możliwość wypowiedzenia się w każdym postępowaniu sądowym i administracyjnym, dotyczącym dziecka, bezpośrednio lub za pośrednictwem przedstawiciela bądź odpowiedniego organu, zgodnie z zasadami proceduralnymi prawa wewnętrznego”.

Przykładowo: prawo małoletniego do bycia wysłuchanym w postępowaniach, w których zapadają decyzje w jego sprawach, w procesach przed sądem rodzinnym dotyczących wykonywania władzy rodzicielskiej, wprowadzono w Norwegii od 7 roku życia, a w Belgii od 12 roku życia, jednak dziecko może zrzec się tego prawa. W Belgii, jeśli dziecko ma mniej niż 12 lat, nie jest informowane przez sąd o prawie do bycia wysłuchanym, ale może się o to zwrócić i sędzia musi uwzględnić tę prośbę. W Szwajcarii uznano, że w najlepszym interesie dziecka, w zależności od sytuacji i poziomu

⁵ UNICEF, *Historia praw dziecka*, <https://unicef.pl/co-robimy/prawa-dziecka/historia-praw-dziecka> [dostęp: 25.10.2021 r.]

jego dojrzałości, sąd powinien wziąć pod uwagę i uszanować opinię małoletniego. Opinia ta jest ważna, gdyż sprawia, że alternatywne miejsce zamieszkania jest przez dziecko akceptowane i „działa dobrze”. Jeżeli dziecko wyraża opinię przeciwko zmianie miejsca zamieszkania, perspektywy dobrze funkcjonującej współpracy wydają się nikłe. Ponieważ istnieją duże różnice między dziećmi pod względem dojrzałości, określenie wieku dzieci byłoby niewłaściwe. Szwajcarscy decydenci wydają się być rozdarci między dwiema sprzecznymi zasadami: prawem dziecka do tego, by jego głos został wysłuchany w procesie i chęcią ochrony dziecka przed zmuszaniem go do wyboru między rodzicami. Osiągnięty kompromis wskazuje, że sądy powinny „brać pod uwagę” opinie dziecka, jeśli można uznać, że osiągnęło ono wymagany poziom dojrzałości. Ostatecznie to sąd decyduje, kiedy zastosować się do opinii dziecka i jaką nadać jej wagę. Również sądy australijskie muszą wziąć pod uwagę opinię dziecka. Korzysta się w tym celu ze sprawozdań z konsultacji rodzinnych niezależnych prawników zajmujących się dziećmi oraz z mediacji skierowanych do dzieci⁶.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt.

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Sądy powszechne	376 (stan na dzień 3 kwietnia 2023 r.)	Ministerstwo Sprawiedliwości (MS)	Obowiązek wskazania przyczyny nieuwzględnienia zdania dziecka i jego życzeń w uzasadnieniu do wyroku. Obowiązek wydania orzeczenia w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej oraz kontaktów z dzieckiem w terminie trzech miesięcy od dnia wniesienia wniosku.
Osoby sprawujące bezpośrednią opiekę nad dzieckiem, które utrudniają lub uniemożliwiają osobie uprawnionej wykonywanie kontaktów z dzieckiem	W 2020 r. zapadło łącznie 808 orzeczeń w sprawach dotyczących wykonywania kontaktów z dziećmi, w 2019 r. – 1 044, zaś w 2018 r. – 1 057. W 2020 r. tylko w 142 przypadkach zapadły orzeczenia o nakazaniu zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej, podczas gdy orzeczenia o zagrożeniu zapłatą oznaczonej sumy pieniężnej wydano w 634 przypadkach (łącznie wobec osób, pod pieczę których dziecko pozostaje oraz wobec osób uprawnionych do kontaktów).	Rzecznik Praw Dziecka (na podstawie danych MS)	Brak sankcji pieniężnej (nakazu zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej) za utrudnianie lub uniemożliwianie kontaktów z dzieckiem.
Małoletnie dzieci małżonków po lub w trakcie postępowania o rozwód i separację	W 2019 r. około 65 tys. małżeństw skończyło się rozwodem, z czego około 37 tys. rozwodów (około 57%) dotyczyło małżeństw z dziećmi w wieku poniżej 18 lat (21,9 tys. – małżeństwa z 1 dzieckiem; 12,9 tys. – małżeństwa z 2 dziećmi; 1,8 tys. – małżeństwa z 3 dziećmi; 0,4 tys. – małżeństwa z 4 i więcej dziećmi).	GUS	Wzmocnienie ochrony praw dziecka.

⁶ A. Widera Wysoczańska, *Opinia do projektu ustawy dotyczącego opieki naprzemiennnej w kontekście analizy problemów psychologicznych dzieci i rodziców oraz problemów prawnych z uwzględnieniem wyników badań naukowych (druk senacki nr 63)*, Opinie i ekspertyzy OE-333, Kancelaria Senatu, 2021

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji.

Projekt ustawy w dniu 22 czerwca 2023 r. został przesłany do zaopiniowania Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, Ministrowi Sprawiedliwości, I Zastępcy Prokuratora Generalnego Prokuratorowi Krajowemu, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Sądowi Najwyższemu, Krajowej Radzie Sądownictwa, Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury, Krajowej Radzie Kuratorów, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę, Towarzystwu Przyjaciół Dzieci, Fundacji Pomocy Ofiarom Przepęstw, Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka, Komitetowi Ochrony Praw Dziecka, Stowarzyszeniu Mediatorów Rodzinnych, Stowarzyszeniu na Rzecz Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie „Niebieska Linia”, Stowarzyszeniu Prokuratorów „Lex super omnia”, Stowarzyszeniu Sędziów Polskich „Iustitia”, Stowarzyszeniu Sędziów Rodzinnych „Pro Familia”, Stowarzyszeniu Sędziów Sądów Rodzinnych, Stowarzyszeniu Sędziów THEMIS. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 7 lipca 2023 r.

Minister Sprawiedliwości (MS) pozytywnie ocenił kierunek zaproponowanych zmian, zgłaszając jednak zastrzeżenia do poszczególnych przepisów projektu oraz zwracając uwagę, że projektowane rozwiązania są niepełne i nie mają charakteru systemowego. Minister zauważył, że niektóre z rozwiązań zaproponowanych w projekcie senackim, m.in. dot. wysłuchania dziecka czy nałożenia na sędziów orzekających z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego obowiązku odbywania szkoleń z zakresu prowadzenia czynności z osobami, które nie ukończyły 18 lat, zostały ujęte i uregulowane w sposób bardziej kompleksowy w procedowanej przez parlament ustawie *o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw* (druk sejmowy nr 3309).

„Największe zastrzeżenia [MS] budzą zmiany zaproponowane w zakresie wykonywania kontaktów z dzieckiem (art. 2 pkt 4, 7, 8 i 10) polegające na uchyleniu art. 598¹⁵, art. 598¹⁶, art. 756² oraz § 3 i 4 w art. 582¹, a także skreślenia wyrazu „lub 3” w art. 445³ k.p.c., bowiem całkowicie likwidują one możliwość przymusowego realizowania kontaktów ustalonych orzeczeniem sądu albo ugodą zawartą przed sądem albo ugodą zawartą przed mediatorem i zatwierdzoną przez sąd, w sytuacji, gdy do tych kontaktów nie chodzi z powodu złej woli rodzica, pod którego pieczę dziecko pozostaje. Rozwiązania te należy uznać za całkowicie sprzeczne z prawem dziecka do utrzymania kontaktów z rodzicem żyjącym w rozłączeniu i stwarzających poważne zagrożenie dla dobra dziecka”. MS negatywnie odniósł się również do zmiany art. 579 k.p.c. Zdaniem MS „wprowadzenie 3 miesięcznego terminu na rozpoznanie sprawy (wydanie orzeczenia końcowego) o powierzenie wykonywania, ograniczenie, zawieszenie, pozbawienie i przywrócenie władzy rodzicielskiej oraz ustalenie, ograniczenie albo zakazanie kontaktów z dzieckiem nie wpłynie na przyspieszenie postępowań w tych sprawach (...)”.

Krajowa Rada Kuratorów (KRK) wyraziła „poparcie dla wszystkich działań, które realnie mogą wzmocnić prawa osób małoletnich w toku postępowania sądowego i przyczynić się do ich większego poszanowania”. W opinii KRK zaproponowane w projekcie rozwiązania w zakresie upowszechniania instytucji wysłuchania dziecka wyznaczają właściwy kierunek. Należy jednak rozważyć, czy warunkowość wysłuchania dziecka „nie powinna dodatkowo zostać rozszerzona o kryterium istotności stanowiska dziecka dla możliwości dokonania przez sąd rozstrzygnięcia w sprawie, aby nie narażać małoletnich na konieczność poddania się mocno obciążającej emocjonalnie czynności, która co do zasady pozostawałaby bez wpływu na wydanie przez sąd orzeczenia”. Ponadto wskazane byłoby, aby w wysłuchaniu dziecka uczestniczył także psycholog. KRK zauważyła również, że „proponowane przez projektodawców rozwiązanie, w którym w przypadku wystąpienia zagrożenia dobra dziecka wskutek utrudniania wykonania orzeczenia o kontaktach, wymagałoby wydania przez sąd odpowiednich zarządzeń jest słuszna. Natomiast nie powinno to wykluczać stosowania dotychczasowych instrumentów prawnych, w szczególności dotyczących sankcji pieniężnych za naruszenie obowiązków dotyczących kontaktów z dzieckiem”. KRK przekazała również uwagi szczegółowe do poszczególnych przepisów projektu.

Krajowa Rada Sądownictwa zaopiniowała projekt pozytywnie.

W ocenie **Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP)** projektowana zmiana treści art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy *o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury* jest niecelowa i legislacyjnie nieuzasadniona. Projektowana zmiana naruszy charakter tego przepisu, powodując, że będzie kazuistyczny, i może skłaniać w przyszłości do uzupełniania go o inne ważne zagadnienia. Niezależnie od powyższego Krajowa Szkoła wskazała, że problematyka tzw. przemocy w rodzinie jest stałym elementem oferty szkoleniowej KSSiP.

Zdaniem **Naczelnej Rady Adwokackiej (NRA)** projektowane zmiany mogą „okazać się niewystarczającym rozwiązaniem trudnych problemów rodzinnych małoletnich dzieci wynikających z niemożności osiągnięcia przez rodziców porozumienia co do sposobu roztoczenia pieczy nad nimi”, ponadto „w niewystarczający sposób będą chroniły małoletnich przed konfliktem rodzicielskim, który może przejawiać się w zachowaniach przemocowych czy to pomiędzy rodzicami, czy to

w stosunku do małoletniego dziecka”. NRA pozytywnie ocenia projektowaną zmianę w zakresie konieczności uzasadnienia decyzji Sądu, który nie uwzględnił zdania dziecka. W odniesieniu do projektowanej zmiany ustawy *o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury* NRA wskazała, że celowość wprowadzenia zmian w tym zakresie budzi jej wątpliwości, gdyż „[p]rzepisy ogólne, z uwagi na ich charakter, nie powinny być nadmiernie kazuistyczne”.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) wskazał, że część proponowanych zmian ma wyłącznie charakter redakcyjny i nie zmienia *de facto* treści przepisów. Projektowana zmiana w zakresie wysłuchania dziecka w opinii RPO również „nie usuwa zasadniczego mankamentu obecnych przepisów, to jest zbyt ogólnej i jedynie częściowej regulacji wysłuchania dziecka”. Nieadekwatna wydaje się również zmiana w zakresie zawierania przez sąd w uzasadnieniu przyczyn, dla których nie uwzględnił on zdania dziecka i jego rozsądnych życzeń – lepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie nakazu wskazania przez sąd, z jakich powodów nie uwzględnił zdania dziecka albo dlaczego zrezygnował z jego wysłuchania. Całkowita likwidacja sankcji związanych z utrudnianiem lub uniemożliwianiem kontaktów z dzieckiem przez jednego z rodziców nie jest pożądanym rozwiązaniem. RPO zauważył również, że projektowany w art. 6 przepis intertemporalny skutkować będzie umorzeniem wszystkich postępowań prowadzonych w trybie art. 598¹⁵ i 598¹⁶ Kpc, wobec usunięcia podstawy prawnej do ich dalszego prowadzenia. Ponadto PRO wskazał, że proponowany termin 3 miesiące na wydanie przez sąd opiekuńczy orzeczenia w sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej lub kontaktów z dzieckiem – ze względu na brak wystarczającej liczby sędziów rodzinnych i nadmierne obciążenie ich pracą, jak i bardzo duży deficyt biegłych – w praktyce może być nieprzestrzegany.

Sąd Najwyższy (SN) uznał projektowane zmiany przepisów art. 109 § 1 oraz art. 113² § 1 k.r.o. za niezasadne, zaś projektowane rozwiązania w zakresie wysłuchania małoletniego za niewystarczające. W opinii SN również projektowana zmiana art. 445¹ § 2 k.p.c. nie wydaje się konieczna. Ponadto w odniesieniu do projektowanego brzmienia art. 579 § 2 k.p.c. SN wskazał, że „nie jest potrzebna „mobilizacja” sędziów przez wprowadzenie ustawowego terminu załatwienia sprawy, ale zmiany organizacyjne umożliwiające szybkie i sprawne działanie sądów”. Zastrzeżenia SN budzi również propozycja rezygnacji z „sankcji pieniężnej” za naruszenie obowiązków związanych z kontaktami z dzieckiem, a także propozycja uszczegółowienia art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury.

Zastępca Prokuratora Generalnego krytycznie ocenił projektowane uchylenie sankcji związanych z utrudnianiem lub uniemożliwianiem kontaktów z dzieckiem przez jednego z rodziców oraz zmianę ustawy *o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*. Ponadto zasygnalizowano potrzebę wprowadzenia zmian legislacyjno-redakcyjnych do przepisów przejściowych.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 lipca 2023 r. Komisja Ustawodawcza oraz Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej rozpatrzyły projekt i wprowadziły do niego poprawki polegające na rezygnacji z rozwiązań dotyczących wysłuchania dziecka w odpowiednio przystosowanych do tego pomieszczeniach oraz zmian w ustawie *o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury*, a ponadto poprawki redakcyjne i uwzględniające część uwag zgłoszonych w procesie konsultacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2023 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Źródła finansowania:

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na sektor finansów publicznych.
--------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe.

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2023 r.)	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
	duże przedsiębiorstwa	0	0	0	0	0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Projektowana regulacja <u>nie będzie miała wpływu</u> na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.</p> <p>Projektowana regulacja będzie miała <u>pozytywny wpływ na małoletnie dzieci doświadczające rozvodu lub separacji rodziców</u>, gdyż spowoduje wzmocnienie ochrony ich praw.</p> <p>Regulacja zakłada również rezygnację z „sankcji pieniężnej” za naruszenie obowiązków związanych z kontaktami z dzieckiem, zatem będzie miała wpływ na osoby zarówno utrudniające lub uniemożliwiające wykonywanie kontaktów z dzieckiem, jak i osoby, których uprawnienia w tym zakresie nie zostały zrealizowane.</p> <p>Według danych Ministerstwa Sprawiedliwości w 2020 r. zapadło łącznie 808 orzeczeń w sprawach dotyczących wykonywania kontaktów z dziećmi, w 2019 r. – 1 044, zaś w 2018 r. – 1 057. Orzeczenia o nakazaniu zapłaty oznaczonej sumy pieniężnej w 2020 r. zapadły tylko w 142 przypadkach, podczas gdy orzeczenia o zagrożeniu zapłatą oznaczonej sumy pieniężnej wydano w 634 przypadkach (łącznie wobec osób, pod pieczęią których dziecko pozostaje oraz wobec osób uprawnionych do kontaktów).</p>
--------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

9. Wpływ na rynek pracy.

Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary.

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu Brak wpływu.

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Projektowana ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Proponuje się zbadanie po 5 latach funkcjonowania ustawy, czy cel ustawy, którym jest wzmocnienie ochrony dobra dziecka oraz poprawa skuteczności prawidłowego wykonywania obowiązków wynikających z orzeczenia albo z ugody zawartej przed sądem lub mediatorem, w szczególności w przedmiocie kontaktów z dzieckiem, został osiągnięty.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).

Brak.