



Ministerstwo Sprawiedliwości

Podsekretarz Stanu
dr Marcin Romanowski

DSRIN-V.415.13.2023
Warszawa, 25 lipca 2023 r.

**Pan
Krzysztof Kwiatkowski
Przewodniczący
Komisji Ustawodawczej
Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Przewodniczący,

w odpowiedzi na pismo z dnia 22 czerwca 2023 r. znak: BPS.DKS.KU.0401.12.2023 zawierające prośbę o sporządzenie opinii dotyczącej rozwiązań zaproponowanych w senackim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury (druk senacki nr 1024), uprzejmie przedstawiam co następuje:

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy należy ocenić pozytywnie w zakresie proponowanych kierunków zmian, z istotnymi zastrzeżeniami. Niestety w projekcie brakuje przede wszystkim systemowego podejścia do zagadnień, których projektowana nowelizacja dotyczy, a przedstawione rozwiązania są niepełne.

Godzi się także zauważyć, że przedstawiony projekt powiela częściowo poszczególne rozwiązania przyjęte w opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustawy (UD261), przy czym ze względu na oderwanie ich od pozostałych regulacji, powoduje że zaproponowane rozwiązania jawią się jako fragmentaryczne. Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustawy (UD261) jest obecnie po etapie uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji publicznych oraz został przyjęty przez Komitet Społeczny Rady Ministrów.

W pierwszej kolejności należy jednak zauważyć, że proponowane w projekcie senackim rozwiązania dotyczące wysłuchania dziecka są objęte procedowaną obecnie w parlamencie ustawą o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3309). Ustawa ta przewiduje kompleksowe uregulowanie czynność wysłuchania dziecka. Zostały w niej wprowadzone wyczerpujące regulacje dotyczących przebiegu wysłuchania, uwzględniające iż jest ono czynnością, której celem jest ustalenie stanowiska, woli, życzeń dziecka, na potrzeby rozstrzygnięcia. Z tego względu niezbędne jest zapewnienie dziecku właściwych warunków, minimalizujących jego stres podczas zetknięcia się z wymiarem sprawiedliwości. Ustawa przewiduje też wzmocnienie znaczenia tej czynności dla postępowania i odstąpienie od jej przeprowadzenie będzie musiało być przez sąd zawsze wyjaśnione, co z kolei wymaga wnikliwego przeanalizowania sytuacji dziecka.

Niewątpliwie powyższe rozwiązania należy uznać za znacznie bardziej szczegółowe, kompleksowo i precyzyjnie normujące czynność wysłuchania, niż przewiduje to projekt senacki (w art. 2 pkt 1 i 5).

W ustawie o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy 3309) wprowadzana jest także zmiana do ustawy z dnia 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. (Dz. U. z 2020 r. poz. 2072 ze zm.) – poprzez nałożenie na sędziów orzekający w sprawach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego oraz w sprawach dotyczących demoralizacji i czynów karalnych nieletnich, obowiązku uczestniczenia co cztery lata, w szkoleniach i doskonaleniu zawodowym w uzupełnienia specjalistycznej wiedzy i umiejętności zawodowych z zakresu prowadzenia czynności z osobami, które nie ukończyły 18 lat, rozpoznawania symptomów krzywdzenia dziecka i zabezpieczania interesu dziecka w sytuacji sporu między jego rodzicami albo opiekunami.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości zasadne jest wprowadzenie także obowiązku uczestniczenia w szkoleniach i doskonaleniu zawodowym w celu uzupełniania wiedzy w zakresie zachowań polegających na stosowaniu przemocy domowej również dla sędziów i asesorów sądowych orzekających w wydziałach cywilnych, a także dla prokuratorów i asesorów prokuratury. Tym niemniej zastrzeżenia budzi przedstawiona w tym względzie regulacja zaprojektowana w art. 3 projektu ustawy. Wydaje się, że nałożenie takiego obowiązku powinno być uregulowane odpowiednio w ustawie z dnia 21 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz w ustawie z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze, co uczyniłoby realizację tego obowiązku bardziej realną.

Akceptując co do zasady kierunek projektowanych zmian, należy wskazać, że pewne zastrzeżenia budzą także rozwiązania zaproponowane w senackim projekcie ustawy w art. 1 pkt 1 (zmiana art. 109 § 1 ustawy z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1359), dalej: „k.r.o.”) i art. 2 pkt 3 (art. 445¹ § 2 k.p.c.). Jak wskazano powyżej powielają one w zasadzie pojedyncze propozycje zmian legislacyjnych z *projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustawy* (UD261).

Należy bowiem zauważyć, że przewidziane w opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy UD261, zmiany art. 109 k.r.o. i art. 445¹ § 2 k.p.c., stanowią część składową kompleksowych regulacji mających na celu zagwarantowanie ochrony praw dzieci oraz zapewnienie sprawności postępowania w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Projekt ustawy UD261 przewiduje doprecyzowania przepisów regulujących kontakty z dzieckiem, tak by z jednej strony zapewnić dziecku prawo do kontaktów z rodzicem żyjącym w rozdzieleniu, nawiązania z nim i utrzymywania prawidłowych relacji, a drugiej strony zapewnić dziecku bezpieczeństwo. Przede wszystkim należy wskazać, że projekt ustawy UD261 przewiduje m.in. nowelizację art. 58 i 107 k.r.o., wyraźnie podkreślając prawo dziecka do wychowywania przez oboje rodziców, poprzez wskazanie, że sąd może określić, iż dziecko będzie mieszkać z każdym z rodziców w powtarzających się okresach (co wyraźnie definiuje tzw. pieczę naprzemienną). W zakresie kontaktów z dzieckiem projektowane regulacje uszczegóławiają takie zagadnienia dotyczące kontaktów jak: treść postanowienia o kontaktach, miejsce ich odbywania (w tym zakaz utrzymywania kontaktów w określonych miejscach), czas trwania spotkań z udziałem kuratora, określenie kręgu osób mogących uczestniczyć w kontaktach. Ponadto – w celu zdyscyplinowania uczestników postępowania w sprawie o kontakty i realizacji prawa dziecka do utrzymywania kontaktów z rodzicem żyjącym w rozdzieleniu – wyraźnie wskazuje się, że podstawą ograniczenia władzy rodzicielskiej może być brak realizacji postanowień sądów w tym zakresie. Wprowadza również przepisy dotyczące wykonywania orzeczeń w sprawach rodzinnych i opiekuńczych, które dotychczas nie były regulowane w kodeksie postępowania cywilnego. Reguluje prawa i obowiązki kuratorów

oraz uczestników postępowania, w tym także w zakresie wykonywania kontaktów. W połączeniu z projektowanymi przepisami regulującymi kontakty (miejsce kontaktów, udział innych osób w kontaktach), przepisy wykonawcze stworzą kompleksowe regulacje w zakresie wykonywania orzeczeń w sprawach opiekuńczych. Pozwoli to na bardziej bezpośrednie wykonywanie orzeczeń, np. w ramach posiedzeń wykonawczych z udziałem uczestników, co pozwoli na bezpośrednią pracę sędziego z rodzicami. Możliwe będzie lepsze dopasowanie środków do zmieniających się okoliczności sprawy, np. zmiana w zakresie realizacji kontaktów czy wykonywania orzeczenia o ograniczeniu władzy rodzicielskiej na wniosek kuratora.

Dodatkowo projekt przewiduje uregulowanie kontaktów pełnoletniej osoby ubezwłasnowolnionej z osobami bliskimi i osobami, z którymi jest związana emocjonalnie, zwłaszcza gdy sprawowały nad nią uprzednio opiekę, w tym opiekę faktyczną. Projektowane rozwiązanie stanowi jednocześnie wykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wydanego 20 października 2022 r., na skutek rozpoznania skargi 46342/19 Bierski przeciwko Polsce.

Zastrzeżenia w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości budzi także zmiana unormowań dotyczących kontaktów, zawarta w senackim projekcie ustawy (art. 1 pkt 2), jako zmiana wyłącznie art. 113² § 1 k.r.o. Zmiana ta jawi się nie tylko jako zbędna i nie rozwiązująca problemów w zakresie zapewniania prawidłowych i bezpiecznych kontaktów dziecka z rodzicem żyjącym w rozdzieleniu, ale wręcz niebezpieczna – bowiem może prowadzić do utrwalenia niewłaściwej praktyki, że w przypadku stosowania przemocy można jedynie ograniczyć kontakty, a nie ich zakazać. Godzi się zauważyć, że obecnie obowiązujące regulacje pozwalają na ograniczenie lub zakazanie kontaktów dziecka z rodzicami, jeżeli przemawia za tym dobro dziecka. Tym samym sąd opiekuńczy może nie tylko ograniczyć kontakty z dzieckiem, ale wręcz zakazać z nim styczności. Nie ulega przy tym wątpliwości, że przemoc wobec dziecka (również polegająca na tym, że dziecko jest świadkiem przemocy stosowanej wobec osoby dla niego bliskiej), stanowi oczywiste zagrożenie dobra dziecka i wymaga, by kontakty dziecka z osobą stosującą przemoc zostały ograniczone, a w niektórych przypadkach wręcz zakazane. Ocena tych okoliczności i dobór odpowiednich środków może być w tej sytuacji myląca. Konieczne byłoby ewentualnie kompleksowe uregulowanie kwestii związanych ze stosowaniem przemocy wobec dziecka.

Zaproponowana w projekcie senackim zmiana art. 327¹ § 1 k.p.c. (art. 2 pkt 2 projektu) polegająca na wprowadzeniu obowiązku odniesienia się sądu opiekuńczego w uzasadnieniu orzeczenia do kwestii wysłuchania dziecka i jego rozsądnych życzeń, mimo, iż co do zasady jest w ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości słuszna, wydaje się wadliwie zredagowana. Zaproponowane brzmienie stwarza ryzyko uznania, że ustawodawca traktuje wysłuchanie jako element postępowania dowodowego. Tymczasem charakter wysłuchania jest zupełnie inny. Wysłuchanie dziecka nie stanowi dowodu, natomiast ma na celu poznanie stanowiska dziecka w sprawach, które go dotyczą i mają bezpośredni wpływ na jego życie.

W tym miejscu ponownie należy podkreślić, iż zmiana w tym zakresie przewidziana jest także w opracowanym w Ministerstwie Sprawiedliwości projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (UD261), przy czym jest ona połączona z innymi uregulowaniami zapewniającymi poszanowanie podmiotowości dziecka w procedurze sądowej, bowiem właściwa realizacja konstytucyjnego prawa dziecka do bycia wysłuchanym wymaga właśnie wypracowania kompleksowych uregulowań w celu systemowego zapewnienia dziecku jego autonomii.

Największe zastrzeżenia 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. Eliminacja tych unormowań doprowadziłaby bowiem do sytuacji, w której orzeczenie sądu (ugoda sądowa oraz ugoda zawarta przed mediatorem i zatwierdzona przez sąd) w przedmiocie kontaktów z dzieckiem pozbawione byłoby jakiegokolwiek przymusu, a jego wykonanie zależałoby wyłącznie od dobrej woli osoby, pod której pieczę dziecko pozostaje i zobowiązanej do wydania dziecka.

Również negatywnie należy ocenić zaproponowaną zmianę art. 579 k.p.c. W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości 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 (przepis niestety może stać się martwy). Wskazany w przepisie termin jest bowiem nierealny do zachowania przez sąd w tego rodzaju sprawach, przede wszystkim z uwagi na ich specyfikę i konieczność zachowania w tych sprawach podwyższonych standardów rzetelnego postępowania. Sprawy wymienione w art. 579 k.p.c. dotyczą wrażliwych oraz bardzo istotnych praw i wolności człowieka, głęboko ingerując w tę sferę). Zatem zachodzi w nich konieczność przeprowadzenia przez sąd bardzo wnikliwego postępowania dowodowego, w tym wywołania opinii biegłych, szczegółowego zbadania relacji rodzinnych, więzi dziecka z rodzicami, podłoża ewentualnych problemów, sporów czy kryzysu opiekuńczo-wychowawczego, podjęcia w toku postępowania ewentualnej próby polubownego rozstrzygnięcia sporu. Godzi się także zauważyć, że wskazane sprawy mogą toczyć się na wniosek, zatem w przypadku, gdy taki wniosek będzie zawierał braki formalne, przystąpienie przez sąd do rozpoznania sprawy nastąpi ze znacznym opóźnieniem, tj. po uzupełnieniu tych braków, co może wiązać się z upływem nawet znacznego czasu. Oceniając zaproponowane unormowanie należy także zwrócić uwagę na obecnie istniejący, bardzo obszerny katalog spraw pilnych, które podlegają rozpoznaniu w sprawach rodzinnych i opiekuńczych. Wprowadzenie do tego katalogu kolejnych spraw może spowodować całkowity paraliż sądów rodzinnych i opiekuńczych (wydziałów rodzinnych i nieletnich sądów rejonowych).

Mając powyższe na uwadze Ministerstwo Sprawiedliwości pozytywnie opiniuje kierunek projektowanych zmian, z uwzględnieniem przedstawionych zastrzeżeń, wskazując równocześnie na konieczność prowadzenia dalszych prac legislacyjnych nad zaproponowanymi rozwiązaniami.

Równocześnie - zgodnie z prośbą zawartą w piśmie z dnia 22 czerwca 2023 r. – uprzejmie informuję, że sądy dysponują łącznie 317 pokojami przyjaznych przesłuchań, zapewniających dziecku swobodę wypowiedzi i poczucie bezpieczeństwa, w których mogą odbywać się jego wystąpienia, w tym 275 takich pokoi znajduje się w budynkach sądów, a 42 poza budynkami sądów (na terenie komend powiatowych i miejskich policji, prokuratur, na terenie siedzib innych podmiotów). Należy przy tym także zauważyć, że niektóre sądy korzystają wspólnie z pokoi przyjaznych przesłuchań.

Z wyrazami szacunku

Marcin Romanowski
Podsekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/