

DSO-I-061-20/14 | 48  
(140613-00358)

W odpowiedzi na pismo z dnia 27 kwietnia 2014 r., przekazane przez Biuro Ministra Wydział Komunikacji Społecznej i Promocji przy piśmie z dnia 13 maja 2014 r., nr BM-IV-061-423/14/1, w sprawie oceny skuteczności przepisów dotyczących wykonywania kontaktów z dzieckiem i przestrzegania praw dziecka, uprzejmie informuję.

Prawo rodzinne, zarówno w aspekcie materialnym, jak i procesowym, jest zgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka i nie zawiera klauzul dyskryminujących rodziców ze względu na płeć, zaś podstawową zasadą jest dobro dziecka.

Wskazana przesłanka winna determinować wszelkie działania i decyzje sądu opiekuńczego i odpowiada przywołanej w Konwencji o prawach dziecka zasadzie „the best interest of the child”.

Tworzenie warunków prawnych, które służyłyby ochronie dziecka i rodziny stanowi jedno z zadań Ministerstwa Sprawiedliwości, konsekwentnie realizowane od wielu lat, szczególnie intensywnie po roku 1989.

Obszerna nowelizacja prawa rodzinnego dotycząca tej problematyki została wprowadzona ustawą z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z dnia 12 grudnia 2008 r., Nr 220, poz. 1431). W jej wyniku dodano do Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego cały oddział, w którym szczegółowo uregulowano zasady, formę i przesłanki kontaktów z dzieckiem.

Należy zaznaczyć, że regulacje te spełniają standardy międzynarodowe określone w ratyfikowanej przez Polskę Konwencji w sprawie kontaktów z dziećmi, podpisanej w Strasburgu w dniu 15 maja 2003 r. (Dz. U. z 2009 r. Nr 68, poz. 576).

Wskazana nowelizacja stanowiła wyjście naprzeciw zgłaszanym w doktrynie prawa rodzinnego postulatом przeniesienia na polski grunt znanej w systemach innych krajów instytucji planu wychowawczego. Porozumienie rodziców powinno określać w sposób możliwie najbardziej szczegółowy sposób wykonywania władzy rodzicielskiej po rozwodzie. Potrzebę takiego rozwiązania sygnalizowano w kontekście oceny dotychczasowego orzecznictwa sądów rozwodowych.

Wskazać należy, że art. 32 ust.1 oraz art. 33 ust. 1 Konstytucji RP ani standardy międzynarodowej ochrony praw człowieka nie zawierają dyrektywy powierzenia „w równych proporcjach prawa do opieki nad dziećmi po rozwodzie zarówno ojcom jak i matkom”.

Jednocześnie dodać należy, że zgodnie z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka, żaden organ państwowy nie może ingerować w wewnętrzne sprawy rodziny związane z wychowaniem dziecka, a sąd może dokonywać wspomnianej ingerencji jedynie na podstawie przepisów rangi ustawowej. Zgodnie z art. 48 Konstytucji RP tylko sąd może w przypadkach przewidzianych w ustawie ograniczyć lub pozbawić praw rodzicielskich.

Odnosząc się do powierzenia władzy rodzicielskiej w sprawach rozwodowych pragnę wyjaśnić, że z posiadanych przez Ministerstwo Sprawiedliwości danych statystycznych wynika, iż w sprawach rozwodowych na wydane ogółem w 2010 r. 36.298 rozstrzygnięć, w 20.780 przypadkach władzę rodzicielską powierzono matce, a w 1.525 - ojcu. Razem matce i ojcu władza rodzicielska została powierzona w 13.247 sprawach, a w 314 - oddzielnie matce i ojcu, zaś w 432 wydano inne w tym zakresie rozstrzygnięcie.

Natomiast w 2011 r. odnotowano 22.551 rozstrzygnięć o powierzeniu władzy rodzicielskiej matce, zaś 1.641 ojcu na ogólną liczbę 37.692 orzeczeń w tym zakresie. Razem wykonywanie władzy rodzicielskiej ojcu i matce powierzono w 12.751 sprawach, a oddzielnie matce i ojcu – w 303, zaś w 446 rozstrzygnięto w inny sposób.

W 2012 r. spośród wydanych ogółem 37.570 orzeczeń, rozstrzygnięcie o powierzeniu władzy rodzicielskiej matce wydano 22.690 zaś ojcu w 1.643. W 12.503 sprawach władzę rodzicielską powierzono razem matce i ojcu, zaś w 323 - oddzielnie każdemu z rodziców, natomiast w 411 wydano inne rozstrzygnięcie.

Przedstawione dane wskazują na utrzymywanie się na zbliżonym poziomie liczby orzeczeń sądowych, w których władzę rodzicielską nad dzieckiem powierzono ojcu, jak również, w których władzę przyznano obojgu rodzicom.

Podkreślić przy tym należy, że Ministerstwo Sprawiedliwości nie posiada danych statystycznych w ilu sprawach o powierzenie władzy rodzicielskiej występowała matka,



a w ilu ojciec, zaś pozyskanie takich danych wymagałoby analizy wszystkich spraw tej kategorii.

Kolejna nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 144, poz. 854) wprowadziła do postępowania cywilnego regulacje dotyczące wykonywania kontaktów z dzieckiem, zaś istota tych zmian polegała na zastąpieniu postępowania egzekucyjnego odrębnym postępowaniem opiekuńczym w tym zakresie.

Powołaną ustawą w części pierwszej w księdze drugiej w tytule II w rozdziale 2 kodeksu postępowania cywilnego dodano oddział 6 pt. "Sprawy dotyczące kontaktów z dzieckiem", obejmujący art. 598<sup>15</sup>-598<sup>21</sup>. Na skutek umiejscowienia tych przepisów w ramach postępowania nieprocesowego, po oddziale 5 normującym postępowanie w sprawach o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką, postępowanie dotyczące wykonywania kontaktów z dzieckiem utraciło charakter egzekucyjny i stało się jednym z postępowań opiekuńczych. Jest ono - jak przyjmuje się w doktrynie - *sui generis* postępowaniem rozpoznawczym, ograniczonym jednak tylko do fazy wykonawczej. W przeciwieństwie do postępowania o odebranie osoby podlegającej władzy rodzicielskiej lub pozostającej pod opieką, postępowanie dotyczące wykonywania kontaktów nie obejmuje fazy rozstrzygającej, regulują ją przepisy ogólne o postępowaniu opiekuńczym.

Wskazaną nowelizacją wprowadzono uregulowania, służące zwiększeniu skuteczności stosowanych środków, umożliwiających sądowi - w sytuacji niewykonania lub nieprawidłowego wykonania orzeczenia - podjęcie reakcji w sposób adekwatny do zróżnicowanych stanów faktycznych, zgodnie z nadrzędną zasadą „dobra dziecka”. Takie uregulowanie z pewnością zmierza do realizacji praw dziecka zawartych w Konwencji o prawach dziecka (m.in. prawa do zachowania własnej tożsamości – art. 7 i 8, czy prawa do wychowania w rodzinie art. 9, 10, 18 i 20), Europejskiej Konwencji o wykonywaniu praw dziecka (art. 7 – obowiązek szybkiego działania), ale także Europejskiej Konwencji o Ochronie Podstawowych Wolności i Praw Człowieka (art. 8 – ochrona życia rodzinnego i prywatnego).

Ministerstwo Sprawiedliwości nie dysponuje danymi statystycznymi w zakresie ilości spraw dotyczących wykonania kontaktów z małoletnim dzieckiem, liczby poszczególnych rodzajów orzeczeń wydanych na podstawie art. 598<sup>15</sup>- 598<sup>21</sup> K.p.c. oraz czasu trwania postępowania wszczętego na podstawie art. 598<sup>15</sup> K.p.c.



W sprawozdaniach statystycznych pozostających w dyspozycji Ministerstwa wskazana jest natomiast liczba spraw o ustalenie kontaktów z małoletnim i o zmianę kontaktów z małoletnim, w tym liczba spraw, w których uwzględniono wniosek w całości lub w części, jak również liczba małoletnich, których sprawa dotyczy.

W latach 2011 – 2013 do sądów rejonowych wpłynęło łącznie 47.236 spraw o ustalenie kontaktów, w tym w roku 2011 – 14.455, w 2012 – 15.809, a w 2013 – 16.972, z czego uwzględniono wniosek w całości lub w części łącznie w 6.542 sprawach, w tym w roku 2011 – 2.185, w 2012 – 2.070, a w 2013 – 2.287.

Z kolei spraw o zmianę kontaktów z małoletnim w wymienionym okresie statystycznym wpłynęło łącznie 12.895, w tym w roku 2011 – 3.786, 2012 – 4.300, 2013 – 4.809, z czego uwzględniono wniosek w całości lub w części łącznie w 2.868 sprawach, w tym w roku 2011 – 861, w 2012 – 988, a w 2013 – 1.019.

W kontekście oceny skuteczności wprowadzonych rozwiązań wskazać należy, że Ministerstwo Sprawiedliwości analizuje zgłaszane postulaty i oceny obowiązujących uregulowań prawnych w obszarze prawa rodzinnego, czego wyrazem jest powołanie specjalnego Zespołu problemowego ds. prawa rodzinnego przy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego, działającej przy Ministrze Sprawiedliwości.

Dla dokonania porównania skuteczności rozwiązań aktualnie obowiązujących ze skutecznością unormowań prawnych stosowanych przed ich wejściem w życie konieczne jest wypracowanie miarodajnego materiału w praktyce orzeczniczej, gdyż tylko wówczas możliwe jest zajęcie wiążącego stanowiska. Z tych względów Instytutowi Wymiaru Sprawiedliwości, podległemu Ministrowi Sprawiedliwości zlecono analizę istniejących rozwiązań w zakresie prawa rodzinnego pod kątem potrzeby i kierunków ich zmiany.

Wspomnieć również należy o powołaniu przez Ministra Sprawiedliwości Pełnomocnika do spraw Konstytucyjnych Praw Rodziny, którego głównym zadaniem jest analiza rozwiązań legislacyjnych oraz ich praktycznego zastosowania w zakresie konstytucyjnych praw rodziny, a nadto inicjowanie działań związanych z promocją i ochroną praw rodziny.

Należy podkreślić, że wykładnia doktrynalna i orzecznicza zmienionych przepisów wymaga dogłębnych analiz, często różnych i przeciwstawnych sobie ocen i postulatów, zaś ewentualne rozbieżności stanowisk i ocen wskazują, jak wrażliwą społecznie materią pozostaje prawna problematyka stosunków pomiędzy rodzicami a dziećmi, w tym przede wszystkim kontaktów rodziców z dziećmi. Z tego też powodu ewentualne dalsze zmiany przepisów w tym obszarze prawa wymagają daleko idącej ostrożności i rozwagi.

Niezależnie od opisanych form aktywności ukierunkowanej na prawo rodzinne w Ministerstwie nie ustają wysiłki zmierzające do dalszej przebudowy tego prawa.

Wyrazem tego jest opracowany ostatnio projekt założeń ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, ustawy Kodeks postępowania cywilnego, ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz niektórych innych ustaw. W projekcie tym główny nacisk został wprawdzie położony na wprowadzenie rozwiązań prawnych służących ochronie osób niepełnosprawnych, jednakże znajdują się w nim również propozycje regulacji, których celem jest poprawa efektywności postępowań sądowych w sprawach rodzinnych oraz wykonywania orzeczeń sądu rodzinnego w sprawach o kontakty oraz o odebranie dziecka. Takim rozwiązaniem przyjętym w projekcie jest możliwość przeszukania mieszkania i innych miejsc z udziałem Policji w celu zapewnienia realizacji orzeczeń sądu opiekuńczego. Obecnie projekt pozostaje w fazie konsultacji publicznych i opiniowania.

Zastępca Dyrektora  
Departamentu Sądów, Organizacji i Analiz  
Wymiaru Sprawiedliwości

*Iwona Łapińska*

**Do wiadomości:**

Biuro Ministra Wydział Komunikacji  
Społecznej i Promocji  
Dot. BM-IV-061-423/14/1